

El neoliberalismo y su crisis

Causas, Escenarios y Posibles Desenvolvimientos



Jaime Estay Reyno
Claudio Lara Cortés
Consuelo Silva Flores
Editores

El neoliberalismo y su crisis

Causas, Escenarios y Posibles Desenvolvimientos

Jaime Estay Reyno
Claudio Lara Cortés
Consuelo Silva Flores
Editores

"El neoliberalismo y su crisis: causas, escenarios y posibles desenvolvimientos"

Primera edición, 2012

Registro de Propiedad Intelectual N° 215483

I.S.B.N.: 978-956-351-059-1

I.S.B.N.: 978-607-487-427-3

Corrección y edición de textos: Consuelo Silva Flores y Zulema Escalante Lara

Diseño, composición y diagramación: Manuel Olate Céspedes

Pintura de portada: "Caseríos bajo cielo ultramar", 95x95 cm.

Autor: Pablo Lara Cortés

Se terminó de imprimir esta Primera Edición de 1.000 ejemplares, en los talleres de Alfabetas Artes Gráficas S.A., Carmen 1985, Santiago de Chile, en abril de 2012.

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

Se distribuye en forma gratuita.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en este libro incumbe exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Fundación Heinrich Böll.

Índice

<i>Presentación</i>	7
 PRIMERA PARTE LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y SUS SIGNIFICADOS GLOBALES	 15
Economía mundial como crítica a la interpretación financiera de la crisis <i>Orlando Caputo Leiva (Chile)</i>	17
Aspectos estructurales y coyunturales de la crisis <i>Julio Gambina Pósleman (Argentina)</i>	31
¿Realmente está en crisis el neoliberalismo? <i>Berenice Ramírez López (México)</i>	39
El agotamiento de la economía estadounidense y la nueva era multipolar <i>René Arenas Rosales (México)</i>	46
 SEGUNDA PARTE LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y EL DESARROLLO DE ALTERNATIVAS EN EL ESCENARIO MUNDIAL	 57
Buscando las causas del colapso del comercio mundial: ¿Los desequilibrios globales? <i>Claudio Lara Cortés (Chile)</i>	58
Efectos de la gran recesión en la gobernanza internacional de la economía mundial <i>Federico Manchón Cohán (México)</i>	78
La OMC: entre la irrelevancia y el fracaso de la Ronda de Doha <i>Consuelo Silva Flores (Chile)</i>	93

TERCERA PARTE

LOS PROYECTOS EN DISPUTA

EN AMÉRICA LATINA 111

Los atolladeros de la economía latinoamericana

Claudio Katz (Argentina) 112

La inserción global de América Latina, ante los cambios en la economía internacional

Jaime Estay Reyno (México) 127

Desarrollo, posdesarrollo y extractivismo

Juan Arancibia Córdova (México) 152

Los escenarios del cambio y del estancamiento político en América Latina

Juan Carlos Gómez Leyton (Chile) 163

Las transformaciones del campo político en América Latina. Una aproximación desde la categoría de reconfiguración.

Liza Aceves López (México) 178

CUARTA PARTE

CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y CONSTRUCCIÓN

DE ALTERNATIVAS EN ECONOMÍAS NACIONALES 189

Necesidades de financiamiento para fortalecer la educación pública en Chile

Jan Cademartori Dujisin (Chile) 190

La resistencia estudiantil y el fracaso de la educación de mercado en Chile

Francisco Herreros Mardones (Chile) 209

La crisis mundial y la economía brasileña

Rosa María Marques y Paulo Nakatani (Brasil) 226

Globalización y nueva configuración geoeconómica mundial: ¿México en la era del sur?

Jesús Rivera De La Rosa (México) 243

La coyuntura minero energética en Colombia y la distribución de la renta petrolera

Carlos Álvarez Higueta (Colombia) 267

Agradecimientos especiales a:

Fundación Heinrich Böll Cono Sur, por su aporte a esta publicación
y a Zulema Escalante Lara, Consuelo Silva Flores y Manuel Olate Céspedes
que trabajaron en su edición y diseño.

PRESENTACIÓN

La Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM) surgió en el año 1997 en un seminario titulado *La Economía Mundial Contemporánea. Balances y Perspectivas*. Desde entonces esta red ha contado con el concurso de un número importante de profesores e investigadores de diversas universidades latinoamericanas y de otras instituciones, y de manera especial con el apoyo de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) de México; siendo uno de sus miembros, el Doctor Jaime Estay Reyno, su coordinador hasta ahora.

La REDEM ha tenido como propósito principal constituirse en un espacio académico y político para la crítica de la economía mundial capitalista desde la perspectiva de la economía política. Especial atención ha merecido el nuevo escenario de crisis mundial y el debate de los modelos neoliberales en América Latina, de las resistencias y de los proyectos alternativos que se abren paso en la actualidad.

En el libro que aquí se presenta *El neoliberalismo y su crisis: causas, escenarios y posibles desenvolvimientos*, se encuentra la gran mayoría de los trabajos expuestos en el seminario internacional llevado a cabo durante los días 13 y 14 de octubre de 2011 en la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), en Santiago de Chile. Esta actividad fue organizada de manera conjunta por REDEM y el Programa de Magíster en Economía de dicha casa de estudios. Asimismo, se han incluido en este volumen dos artículos sobre la crisis de la educación en Chile que ofrecen al lector una visión sobre el entorno nacional en que ocurre este encuentro y, al mismo tiempo, como una ilustración específica de la crisis que vive el neoliberalismo.

Merece destacarse que las ponencias presentadas y los intercambios de opiniones significaron profundos debates sobre el desarrollo de la crisis del neoliberalismo y su desarrollo actual a nivel internacional, pero sobre todo en América Latina. Son aportes sustentados en la vigencia y renovación del pensamiento crítico latinoamericano, en momentos de profunda crisis global.

De forma paralela a este seminario, se realizaron actividades públicas que promovían el intercambio con la sociedad en torno a temas de interés común, tales como la educación, la integración regional y la crisis global. Es así como pudo organizarse una reflexión conjunta entre representantes de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) e intelectuales de la

REDEM relativa a la privatización de la educación superior y el papel de la Universidad pública en la perspectiva emancipadora de los pueblos. Con el mismo propósito fueron preparados dos seminarios adicionales para debatir acerca tanto del estado actual y los desafíos de la integración latinoamericana, como del nuevo ciclo recesivo de la crisis global y sus implicancias para América Latina.

El presente texto está organizado en cuatro partes. La primera, de carácter general, presenta cuatro trabajos cuya temática se desarrolla en torno al fenómeno de la crisis del neoliberalismo y sus reales significados en el escenario mundial. La segunda, cuenta con tres trabajos que analizan críticamente la crisis del neoliberalismo y el desarrollo de alternativas en el escenario mundial. En la tercera parte del libro se presentan cinco textos que abordan las variadas formas de resistencia así como las posibilidades y los límites de distintos proyectos en disputa en América Latina. También son discutidos sus posibles rumbos futuros. Finalmente, la cuarta parte, de carácter más específico, pone el acento en el análisis de la crisis del neoliberalismo y la construcción de alternativas en economías nacionales.

Con la presente publicación colectiva aspiramos a contribuir al debate necesario no solo sobre la crisis capitalista y del neoliberalismo a nivel mundial, sino también a las alternativas que no aceptan sus consecuencias sociales devastadoras para la gran mayoría de la población. En razón de ello y por el compromiso que pretendemos asumir como intelectuales articulados en REDEM, incluimos luego de esta presentación una declaración resultante del trabajo colectivo de las jornadas de discusión del seminario. Se trata de un pronunciamiento que trasciende el debate académico para incidir en la disputa de sentidos sobre la crisis y su superación en la perspectiva de los movimientos subalternos.



Declaración Red de Estudios de la Economía Mundial

Con la juventud estudiantil movilizada contra la privatización de la Educación Pública chilena, la Red de Estudios de la Economía Mundial, REDEM, sesionó en la sede de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS) de Santiago de Chile para considerar la crisis del capitalismo, sus especificidades y significados globales, sus expresiones financieras más recientes sobre todo en Europa, las posibles construcciones de alternativas de superación, y los proyectos políticos y teóricos en disputa. El debate confirmó que el proceso de la crisis se acerca al lustro y no tiene horizonte cercano de finalización, con anuncios de una nueva recaída al estilo del 2009. La movilización y la reflexión expresan una buena síntesis del momento, que se caracteriza por la crisis, pero también por las protestas de los indignados por múltiples causas en todo el planeta. Actuar y pensar para modificar la realidad, construyendo otro mundo posible recoge el sentido de un debate intelectual comprometido con las búsquedas de alternativas integrales, económicas, políticas, sociales, culturales, civilizatorias.

Transnacionales: responsables de la crisis y gestores interesados

Luego de dos días de debates y una veintena de ponencias relativas a la crisis capitalista en curso, se concluyó en señalar a los capitales transnacionales más concentrados, como los principales sujetos de la crisis y su gestión, mediada por el accionar de los Estados-nacionales de origen de esas empresas, y por sus articulaciones globales, especialmente en el G20, quien subordina al complejo mundo de las organizaciones del sistema económico mundial del capitalismo contemporáneo. Empresas transnacionales, Estados-nacionales y sus articulaciones globales emergen como principales gestores de un modelo de desarrollo económico en crisis, el capitalismo; siendo a la vez los principales ejecutores de una política de salvataje del sistema con gravísimas consecuencias sociales, las que se manifiestan principalmente en el desamparo, el empobrecimiento y, sobre todo, en el desempleo masivo (20 millones de nuevos desempleados desde la emer-

gencia de la crisis según informe OIT/OCDE); procesos que se despliegan simultáneamente con el enriquecimiento de una ínfima minoría.

El énfasis en las empresas transnacionales remite al gigantesco proceso de valorización de los capitales, eje de las desigualdades crecientes en nuestro tiempo. Esa búsqueda permanente de cuantiosas ganancias se descarga sobre los trabajadores y los pueblos empobrecidos del mundo, y contrario al discurso antiestatista de las últimas décadas, los Estados-nacionales y las organizaciones del sistema económico mundial del capitalismo no escatiman aportes de voluminosos recursos a la hora de aprobar gigantescos salvatajes de grandes bancos y empresas privadas en problemas. La contracara son los millones de personas sobreendeudadas, muchas de las cuales han perdido sus viviendas, así como el fenomenal incremento del endeudamiento público.

La teoría de la crisis y su superación

Existe un debate teórico sobre las interpretaciones de la crisis, con impactos en las políticas anticrisis que se procesan en las diferentes geografías del mundo. Hay una tendencia instalada por los organismos financieros internacionales que remite las causas de la crisis a la dimensión de las finanzas y su complejidad en los instrumentos derivados, la especulación y la desregulación del mercado del dinero, títulos y acciones, restringiendo la respuestas a la necesidad de la regulación y haciendo responsables de ello a algunos ejecutivos del ámbito financiero. La reflexión de la REDEM apunta a destacar la complejidad del fenómeno de la crisis, asentando sus principales causas en la producción, en tanto eje articulador del proceso integral de la economía, lo que supone la producción, la distribución, el cambio y el consumo.

Pero más allá de esta consideración esencial, la gestión del capitalismo, en crisis actual, se debate entre dos frentes de políticas económicas. Uno remite al pasado reciente e insiste con las políticas ortodoxas de liberalización y ajuste, apuntando a resolver los desequilibrios fiscales y financieros de los Estados más comprometidos con la situación de la crisis, imponiendo la receta de la austeridad y reducción del gasto público, especialmente el de contenido social. Al mismo tiempo, se impone el discurso del privilegio a la iniciativa privada, las privatizaciones y las desregulaciones para la libre circulación del capital, las mercancías y los servicios. Desde otro ángulo, se sostiene una política económica de vuelta a la intervención estatal para reactivar la economía. La intención es la búsqueda del crecimiento, estado idealizado para superar la desaceleración o recesión, la que se identifica con la situación de crisis. Se busca el crecimiento aún con los impactos ambientales que genera el modelo productivo depredador en curso, que con-

tamina con la emisión de gases tóxicos y consume vorazmente recursos naturales no renovables, siendo un agravante la mayor producción para un consumo sesgado a favor de una minoría que apenas alcanza al 20% de la población mundial.

Durante la reflexión de la REDEM se insistió en la necesidad de hacer visible el pensamiento crítico de la Economía Política, en la tradición de Carlos Marx, pensando el capitalismo contemporáneo desde la crítica, sea de la práctica social de la explotación, la acumulación y la dominación capitalista, como de los análisis teóricos en boga y en disputa por la hegemonía de la gestión de la crisis. Un enfoque crítico, alternativo a las opciones mayoritarias, resulta imprescindible para hacer visible otro rumbo de soluciones a los problemas sociales que genera el capitalismo actual y su crisis.

La economía mundial, las políticas nacionales y la emancipación

El cónclave de la REDEM insistió en el carácter mundial de la economía, resaltando los límites nacionales de las políticas económicas. En razón de ello, abogó por la discusión sobre la integración, especialmente puesta en crisis ante las dificultades de la Unión Europea y su moneda común, mecanismo de disciplinamiento de las economías más debilitadas a la hegemonía de las clases dominantes del capitalismo desarrollado en Francia y, especialmente, en Alemania. Asimismo, en la reunión se destacaron algunas experiencias novedosas en la región latinoamericana y caribeña, especialmente el ALBA, la Alianza Bolivariana para los pueblos de América, así como la reciente emergencia de mecanismos como UNASUR o la CELAC, que excluyen deliberadamente a Estados Unidos. Si bien, sobre todo en el área de la economía y las finanzas esas experiencias aún no alientan procesos estructurales de cambios, en varios de ellos se anuncian algunos objetivos relevantes, aunque de lento avance hasta la fecha, como la utilización de una moneda común, el uso conjunto de las reservas internacionales de la región, que acumulan más de 550 mil millones de dólares, o el Banco del Sur.

Las respuestas a la crisis pasan necesariamente por los países, en una perspectiva de articulación productiva que potencie las relaciones económicas por fuera del circuito de la hegemonía del sistema del capitalismo. Se trata de pensar en una organización económica de la sociedad que supere el lucro y la explotación. La posibilidad del socialismo reaparece en el discurso renovado de la izquierda en Nuestra América. Es una reflexión que remite a los cambios en curso en el socialismo cubano; a las formulaciones de un "Socialismo del Siglo XXI" o un "Socialismo comunitario", que emergen de Venezuela o Bolivia, e incluso de la recuperación de un proyecto de revolución, tal como se enuncia en la "Revolución ciudadana" en Ecuador.

El debate anticapitalista recorre el análisis y las propuestas de variados movimientos sociales, de trabajadores en actividad laboral, en el territorio; de comunidades y pueblos originarios; de jóvenes y mujeres; de la multiplicidad de organizaciones por reivindicaciones diversas. Es una constante de nuestro tiempo que exige la reflexión teórica sobre las posibilidades de otro orden socioeconómico posible, y necesario. No se trata de la ilusión temprana que animaron los primeros años de la objeción a la política neoliberal hegemónica en los décadas del ochenta y noventa, sino de pensar en el desarrollo de una década transcurrida, sobre el estado y evolución de los procesos más radicalizados, de la capacidad de avance de instrumentos constitucionales de propuestas que constituyen más un programa que una realidad, sea el "Buen Vivir" o la consideración de la naturaleza como sujeto de derecho.

Crítica al modelo productivo y de desarrollo

En los debates, junto a la crisis capitalista, se analizaron los cambios en la estructura productiva y económica social de la región latinoamericana y caribeña, confirmando algunos problemas históricos, entre los que se destaca la dependencia económica. Un fenómeno múltiple, financiero, económico, tecnológico, cultural, que actualiza la necesaria crítica al "desarrollo" regional contemporáneo y a repensar perspectivas emancipatorias, construidas desde las clases subalternas. En los análisis de las distintas realidades de la región, se enfatizó la tendencia a la primarización de las exportaciones en buena parte de los países, destacando incluso la concentración, en varios de ellos, en la producción primaria exportadora, los agro negocios, el monocultivo, y la minería, que aun con precios internacionales en alza en la última década, genera condiciones estructurales de debilidad ante la ausencia de una diversificación productiva. Claro que resulta diferenciada la situación del Caribe y Centro América junto a México, más afectados en la crisis por su articulación estrecha con la economía estadounidense, de lo que ocurre en el resto sudamericano, donde la situación política adquiere mayor dinámica e impacta en una posibilidad económica de carácter alternativo.

En la discusión de la REDEM se consideró el modelo productivo mundial y en la región, cuestionando el modelo de desarrollo, ya que su resultado es la consagración de la pobreza, la superexplotación y la desigualdad, con minorías que ostentan una calidad de vida similar o superior a la de las clases dominantes del capitalismo desarrollado. Expresión de ello son las nuevas burguesías hegemónicas en la región que pueblan los listados de las élites de enriquecidos del mundo. Las manifestaciones de las reconfiguraciones de las clases dominantes, deben ser estudiadas en su lógica de reproducción, tanto como las posibles reconfiguraciones de las clases

subalternas y sus estrategias de disputa del poder local, regional y mundial. Se abogó por el logro de una reconfiguración antagónica a la que exhibe el poder, en el sentido de construir poder popular para la emancipación.

Ni optimismo ni pesimismo

La reflexión de la REDEM nos exige profundizar en nuestra indagación de la realidad para su transformación. No alcanza con buenos deseos e ilusiones de una fácil modificación del cuadro social actual. Pero tampoco con exacerbar el poder de las clases dominantes que paraliza respuestas audaces en un tiempo de crisis global.

La profundidad y extensión de la crisis nos convoca a renovar el compromiso intelectual con las aspiraciones de los pueblos de Nuestra América por la emancipación.

Desde la REDEM, al tiempo que nos solidarizamos con la lucha de los estudiantes secundarios y universitarios chilenos y de todos los pueblos del mundo para que la crisis no la sigan pagando los sectores sociales empobrecidos, los más vulnerables, nos pronunciamos por ejercer el derecho al pensamiento crítico, en la mejor tradición de la historia de resistencia y crítica de nuestros pueblos, contra la conquista y colonización; contra la dependencia capitalista. Es un no a la realidad de explotación y un compromiso en la búsqueda de horizontes de liberación social y emancipación.

Agustín Crivelli (Argentina), Antonio Elías (Uruguay), Claudio Katz (Argentina), Consuelo Silva (Chile), Claudio Lara (Chile), Federico Manchón (México), Germán Sánchez (México), Gladys Hernández (Cuba), Irene Maestro (España), Jaime Estay (México), Jairo Estrada (Colombia), Javier Martínez (España), Jesús Rivera (México), Josefina Morales (México), Juan Arancibia (México), Judith Cherni (Argentina), Julio Gambina (Argentina), Liza Aceves (México), Lourdes Regeiro (Cuba), Nildo Ouriques (Brasil), Orlando Caputo (Chile), Rafael Agacino (Chile), Ramón Sánchez (España), René Arenas (México), Rosa María Marques (Brasil).

Santiago, 14 de octubre de 2011.

PRIMERA PARTE

LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y
SUS SIGNIFICADOS GLOBALES



Economía mundial como crítica a la interpretación financiera de la crisis

*Orlando Caputo Leiva**

Presentación

En este documento se pretende sistematizar las reflexiones elaboradas en torno a la crisis a lo largo de tres años. El núcleo central de nuestra investigación plantea que el dominio de las grandes empresas transnacionales sobre los trabajadores y sobre la naturaleza en la economía mundial les ha permitido obtener grandes ganancias, liberándose así del dominio del capital financiero e incluso, transformándose en prestatarias netas del sistema financiero.

En el primer apartado, se hace alusión a tres planteamientos de Marx atinentes a nuestra interpretación y a la crisis actual de la economía mundial. El primero de ellos es que la especulación financiera es solo una manifestación de la crisis; el segundo indica que las verdaderas crisis son crisis del mercado mundial; y el último, es una interesante afirmación realizada por Marx en 1873, en la que indicaba que era de interés del capital lograr que los salarios en Europa bajaran al nivel de los salarios en China.

La segunda parte, analiza el origen de la crisis en Estados Unidos y se plantea que la crisis inmobiliaria es la séptima crisis cíclica de la economía mundial debido, fundamentalmente, a una fuerte disminución de las ganancias en ese país de las empresas productoras de bienes y servicios (economía real).

En el contexto de crisis surgieron una serie de interpretaciones y posturas teóricas que están tratando, desde el año 2008, identificar sus factores y causas. Por una parte, se encuentran aquellas que esgrimen que la principal causa de la crisis está ubicada en el sector financiero. Otras visiones, establecen como explicación central los problemas de rentabilidad enfrentados por las empresas en los países desarrollados y las dificultades de bajo

* Economista de la Universidad de Chile, Investigador del Centro de Estudios de Transnacionalización, Economía y Sociedad (CETES). Miembro de la Red de Economía Mundial y del Grupo de Trabajo "Economía Mundial, Globalización y Economías Nacionales" de CLACSO. Agradezco a Graciela Galarce, quien ha participado activamente en la investigación y en la redacción de este documento.

crecimiento de algunas economías, particularmente en Estados Unidos. A diferencia de esas elucidaciones, considero necesaria la construcción de una nueva interpretación teórica e histórica para la comprensión de la crisis actual.

Marx a propósito de la crisis actual de la economía mundial

En el análisis sobre la crisis actual, me interesa apoyarme en tres planteamientos de Karl Marx, que sugieren ubicar sus causas desde otra perspectiva y permiten sustentar las reflexiones que realizaré en las páginas siguientes. El primer planteamiento, se refiere a la idea de que la especulación financiera, más que una causa es una manifestación de la crisis de sobreproducción: “Como siempre ocurre, la prosperidad alentó muy rápidamente la especulación. La especulación se produce regularmente en períodos en que la sobreproducción ya está en pleno apogeo. Proporciona salidas temporales al mercado a la sobreproducción, mientras que por esta misma razón precipita el estallido de la crisis y aumenta su fuerza”. De tal manera, la crisis se desata en el ámbito de la especulación, y solo más tarde lo hace en la producción. Lo que al observador superficial le parece ser la causa de la crisis no es la superproducción, si no el exceso de especulación, pero esto en sí es solo un síntoma de la sobreproducción. Así, “la interrupción posterior de la producción no parece ser una consecuencia de su propia exuberancia anterior sino un simple retroceso causado por el colapso de la especulación” (Marx y Engels 1850, citado en Houben, 2011). La esclarecedora observación de Marx, nos proporciona una de las principales claves para la lectura sobre la crisis, pues estaría trasladando el eje de interpretación más recurrente (centrado en lo financiero) a la sobreproducción.

Vinculado con el anterior, el segundo planteamiento sugiere que las verdaderas crisis del capitalismo son crisis de la economía y del mercado mundial (Marx y Engels 1980)¹. Respecto a este punto, interesa destacar la relevancia que Marx atribuye a las contradicciones contenidas en la economía burguesa, para explicar cómo se precipitan las crisis del mercado mundial:

“En las crisis del mercado mundial, estallan las contradicciones y los antagonismos de la producción burguesa (...) Y esto es lo importante cuando se considera la economía burguesa. Las crisis del mercado mundial deben concebirse como la concatenación real y la compensación por la fuerza de todas las contradicciones de la economía burguesa (...) Contradicciones entre la producción y el consumo bajo las condiciones del capitalismo. La superproducción de los artículos más importantes tienden a convertirse en superproducción general” (Marx, 1980: 476).

¹ Ver: Caputo (2009).

Continúa indicando que la superproducción se genera cuando hay una “discordancia entre la ampliación de la producción y la ampliación del mercado” hecho que revela “la contradicción entre el incontenible desarrollo de las fuerzas productivas y el carácter limitado del consumo, como base de la superproducción”.

El interés del capital por reducir los salarios, es el tercer planteamiento que se recupera de Marx (1987). Interesa retomar al menos dos ideas que dicen relación con la crisis actual: primero, “se recordará que la cuota de plusvalía depende en primer término del grado de explotación de la fuerza de trabajo... Al estudiar la producción de la plusvalía, partimos siempre del supuesto de que el salario representa, por lo menos el valor de la fuerza de trabajo”. Sin embargo, en la práctica, la reducción forzada del salario por debajo de este valor tiene una importancia vital, pues “Gracias a esto, el fondo necesario de consumo del obrero se convierte de hecho dentro de ciertos límites en un fondo de acumulación de capital”. La segunda idea, es importante debido a que revela el carácter mundial que adquiere el ideal de la disminución de los salarios. Por ello, me parece muy sugerente la observación que hace Karl Marx cuando evidencia “(...) la gratuidad del obrero es un límite en sentido matemático, que nunca puede alcanzarse, aunque si puede rondarse. Es tendencia constante del capital reducir el precio de la fuerza de trabajo a este nivel nihilista”. Esto adquiere importancia mundial por la competencia entre naciones, tal como Marx lo observa en la experiencia inglesa en el siglo XVIII: “Un autor del siglo XVIII..., el autor de *Essay on Trade and Commerce*, no hace más que delatar el secreto más íntimo encerrado en el alma del capital inglés cuando dice que la misión histórica de Inglaterra consiste en rebajar los salarios británicos al nivel de los de Francia y Holanda”. Posteriormente, Marx señaló en una nota a la tercera edición de *El Capital*, lo siguiente: “Hoy, gracias a la concurrencia del mercado mundial, que se ha impuesto desde entonces acá, hemos avanzado un buen trecho más en esta vía (...) Si China –declara el parlamentario Stapleton a sus electores–, se convierte en un gran país industrial, no creo que la población obrera de Europa pueda competir con él sin descender al nivel de vida de sus competidores. (*Times*, 3 de septiembre de 1873: 8)”. Por esto, el interés británico, que en primera instancia estaba dirigido a reducir los salarios al nivel de los continentales, se reorientaría hacia los chinos. Finalmente, agrega: “[En la edición francesa (Paris, 1873), esta nota fue incluida en el texto, y en este lugar, a continuación de la última frase, encontramos intercalada la siguiente observación: “ideal al que el desarrollo de la producción capitalista ha conducido al mundo entero. Hoy, ya no se trata simplemente de lograr que los salarios ingleses desciendan hasta el nivel de la Europa Continental, sino de hacer que, en un futuro más o menos cercano, el nivel europeo de los salarios baje hasta el de China]” (Marx, 1987: 505-507).

Estas ideas cobran sentido en la actualidad, pues el aumento de las ganancias de las empresas trasnacionales (tema que será desarrollado en las siguientes páginas) proviene de la disminución de los salarios; les permitirán convertirse en acreedoras del capital financiero y contener el impacto inicial de la crisis, y finalmente, contribuirán en la transformación de la crisis económica estadounidense en crisis de la economía mundial.

De la crisis inmobiliaria en Estados Unidos a la crisis de la economía mundial

La crisis inmobiliaria en Estados Unidos ha sido estudiada teniendo como escenario fundamental de análisis su economía y sus impactos en otras naciones a través de las relaciones económicas internacionales. En realidad, no solo existen las economías nacionales y las relaciones económicas entre naciones, sino que existe una economía mundial, pues hay una estructura productiva y de circulación mundial de mercancías por sobre los países, liderada por las grandes empresas trasnacionales.

De aquí que desde el punto de vista teórico y metodológico, la crisis inmobiliaria estadounidense debe ser estudiada teniendo como marco global de análisis la existencia de la economía mundial y su funcionamiento en la actual etapa de globalización, así como sus principales transformaciones a inicio del siglo XXI.

Por otro lado, esta crisis fue presentada como casi exclusivamente financiera, cuando en realidad tuvo su origen en el sector construcción, uno de los sectores reales más importantes de la economía. Además, ocurrió en condiciones en que el capital productivo de bienes y servicios se había independizado relativamente del capital financiero, obteniendo con ello un papel hegemónico en relación a las otras fracciones del capital.

En relación con este punto, es necesario desarrollar algunas reflexiones. Las elevadas ganancias de las grandes empresas productoras de bienes y servicios a nivel internacional, las han transformado en prestatarias en el sistema financiero, aumentando adicionalmente la abundancia de capital dinero de préstamo a nivel mundial. Esto ha permitido una gran ampliación de los créditos, incluyendo los créditos hipotecarios en Estados Unidos. Incluso, esas ganancias, le permitieron (hasta fines de 2007), al sector de empresas productoras de bienes y servicios no financieros enfrentar el impacto de la crisis inmobiliaria. Cuando las ganancias fueron afectadas en forma significativa a mediados de 2008, y sucedieron pérdidas muy elevadas, especialmente en el sector automotriz, la crisis inmobiliaria de Estados Unidos, se transformó en crisis de la economía mundial.

Las ganancias globales en Estados Unidos, que incluyen las de las em-

presas estadounidenses y aquellas remesadas de empresas norteamericanas en el resto del mundo, seguían siendo muy elevadas hasta finales de 2007. Entonces, la crisis continuaba siendo fundamentalmente inmobiliaria, de la construcción (sector real de la economía) y de las instituciones financieras. A finales de septiembre de 2008, hubo una disminución de las ganancias globales, aunque atenuada por las ganancias provenientes del exterior. No obstante, las ganancias del conjunto de las empresas en Estados Unidos se redujeron considerablemente.

Las empresas automotrices de los Estados Unidos, entre otras, la Ford, General Motors y Chrysler, han tenido pérdidas en los últimos años que han debido enfrentar con las ganancias en otros países y con actividades que promueven las ventas de vehículos apoyadas en amplios créditos. A fines de septiembre de 2008, las pérdidas anualizadas del primer y segundo trimestre de 2008, se incrementaron en más de 3,3 veces y en 4,6 veces, respectivamente en relación a las pérdidas de 2007.

El incremento de las pérdidas en el sector automotriz y los graves problemas del sector construcción (dos de los más importantes de la economía estadounidense) fueron acompañados con una gran disminución de las ganancias en otros sectores. En Estados Unidos, el conjunto de las empresas productoras de bienes durables disminuyó sus ganancias en un 57,3%, desde el nivel más elevado, (tercer trimestre de 2006 al segundo trimestre de 2008). Los subsectores de bienes durables: computación y electrónicos disminuyeron en 62,5% y en 42,2% en el mismo período. Las ganancias en el comercio al por mayor y en el comercio minorista disminuyeron en 54% y 30%, respectivamente.

Las pérdidas y la disminución de las ganancias en Estados Unidos (que se estimaron mayores aún en el tercer trimestre de 2008), explican, por una parte, la profunda caída de las acciones en la Bolsa y la quiebra de instituciones financieras en los últimos años en Estados Unidos y en otros países, y por otra, el masivo, polémico y tardío rescate de 700 mil millones de dólares por parte del gobierno de Estados Unidos y los masivos rescates en Europa y en otros países.

Adicionalmente, otro aspecto de gran relevancia desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo ha sido el hecho de que, especialmente, en las últimas crisis cíclicas y particularmente en la actual crisis inmobiliaria, a las ganancias ya incrementadas, se agrega la apropiación de parte significativa de los ahorros de las personas que estaban invertidos en la adquisición de viviendas. Así como también, la apropiación de parte significativa de los ahorros de los Fondos de Pensiones de los trabajadores; los ahorros invertidos en diversos Fondos Mutuos, muchos de los cuales han sido invertidos en acciones en las diferentes Bolsas de Valores, así como en créditos inmobiliarios y derivados de estos. El capitalismo amplía las esferas de apropiación, pero también las posibilidades de organización, resistencia y lucha.

La incorporación de vastos sectores sociales a los que, parte de sus ahorros de toda una vida han sido expropiados por el capital, pueden potenciar la lucha de los trabajadores unida a la de los movimientos sociales para enfrentar el dominio acrecentado del capital sobre la sociedad y sobre la naturaleza.

La crisis inmobiliaria es la explicación fundamental de que la disminución de las ganancias estaría dada por la sobreproducción de productos industriales, incluyendo los de alta tecnología, la cual provoca la reducción de los precios de estas mercancías, y la subproducción o escasez de energéticos, metales y alimentos, cuyos incrementos de precios aumentarían los costos de producción.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que esta crisis es mucho más profunda que las seis crisis anteriores (desde 1974-1975). Es la crisis de la globalización actual y del neoliberalismo como su base teórica. Lo es también de las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya responsabilidad teórica y práctica, ha quedado como nunca en evidencia en este contexto.

Esta crisis, además, se da en condiciones de una gran debilidad y división de los trabajadores y de los movimientos sociales. Las acciones de los países, profundizarán y prolongarán sus efectos. Es evidente que se hacen necesarias soluciones globales.

Ante esto, se requiere un nuevo sistema financiero y monetario internacional que soporte la nueva organización de la economía mundial, pues el dólar estadounidense, signo de valor nacional que actúa como dinero mundial, es la causa principal, generalmente invisible y ocultada, de la inestabilidad y acentuación del ciclo y de las seis crisis anteriores y de la actual y profunda séptima crisis de la economía mundial.

La crisis actual de la economía mundial Una nueva interpretación teórica e histórica de la crisis

Como se ha señalado anteriormente, para comprender la actual crisis es fundamental atender a las transformaciones ocurridas en la economía mundial desde inicio del siglo XXI. En relación con esto, hay ciertos ejes temáticos que se establecieron como centrales para la construcción de una nueva interpretación², mediante los cuales es posible ir renovando la lectura sobre los procesos que se están viviendo. A partir de ellos se hacen las siguientes afirmaciones:

1. La economía mundial y los límites de la ciencia económica. La crisis actual deja mucho más en evidencia la existencia de la economía mundial

² Ver: Caputo (2004 y 2009).

y los límites de la ciencia económica que en sus diversas escuelas construye su teoría teniendo como escenario fundamental las economías nacionales.

2. La nueva hegemonía económica de Estados Unidos y la nueva Política de Seguridad Nacional. La crisis actual está afectando seriamente la hegemonía que había logrado la economía estadounidense.
3. En perspectiva histórica, el capitalismo dependerá más de China que ella del capitalismo. Este planteamiento, que aparecía aventurado, adquiere una validez creciente que será mayor si la propia economía china (amortiguador de la crisis mundial actual) también entra en crisis.
4. El dominio acrecentado del capital sobre el trabajo, sobre los recursos naturales y sobre los Estados.
5. Las seis crisis cíclicas en las tres últimas décadas. La crisis actual permite ver con más claridad el encadenamiento de estas crisis en el tiempo y en la ampliación del espacio de la economía mundial, a partir de la crisis de 1974.
6. Profundización del desarrollo desigual y del subdesarrollo en América Latina. La lectura de algunas estadísticas da cuenta de la distribución funcional del ingreso y el gran crecimiento de las remesas a los países desarrollados, particularmente de ganancias de las transnacionales.
7. Nueva etapa: ¿sobreproducción de productos industriales y subproducción de materias primas y energéticas? La actual crisis está siendo tan profunda y diferente a las seis anteriores que ha transformado en un par de meses la sobreproducción de productos industriales y subproducción de materias primas y energéticas en una sobreproducción general de mercancías.
8. ¿Hacia un período de términos de intercambio favorables? La transformación hacia una sobreproducción general de mercancías ha posibilitado lo que consideramos el tránsito hacia términos de intercambio favorables de los energéticos y materias primas. En perspectiva de largo plazo, enfrentaremos una escasez de recursos naturales no renovables por agotamiento de reservas en relación a la demanda correspondiente a los niveles de producción previa a la crisis. Este cambio transitorio se expresa en la profunda y rápida caída de los precios, particularmente del petróleo y de los metales como el cobre.
9. ¿De la deflación a la inflación? La profundidad de la crisis actual coloca con un énfasis, cuantitativa y cualitativamente superior, la deflación de inicios de esta década, localizada solo en algunos países. La historia de los precios en el período reciente se sintetiza como el paso de la deflación parcial a la inflación y de esta, a la deflación general en la economía mundial.

10. De la preeminencia del capital financiero a la preeminencia del capital productivo. Este planteamiento es fundamental en nuestra interpretación y lo hemos actualizado incluyendo nuevos indicadores.
11. ¿Abundancia o escasez de capital? Relacionado con el punto anterior, la crisis actual muestra desde su origen una abundancia de capital que se refleja también en las masivas medidas de rescate, así como en la desvalorización del capital ficticio y del capital real. Es muy posible que, más adelante, se produzca una gran desvalorización del dólar y de aquellos instrumentos denominados en dólares.

Crítica a la interpretación financiera de la crisis

Existe un amplio reconocimiento que a nivel de la economía mundial hay varias crisis simultáneas: económica, energética, alimentaria, del medio ambiente, e incluso, en una perspectiva más general, se señala la existencia de una crisis sistémica. Empero, cada una de las crisis tiene su especificidad, por ello la crisis económica actual debe ser un objeto de estudio en sí misma.

La interpretación económica más divulgada, y, en realidad, casi la única, es que la actual crisis de la economía mundial es financiera. El Fondo Monetario Internacional, y otras instituciones internacionales han caracterizado así las últimas crisis y la gran mayoría de los análisis críticos de carácter académico y en la esfera política, adhieren también a ella, apoyados en difundidos trabajos teóricos que señalan el predominio del capital financiero sobre el capital productivo.

Desde el inicio de esta década, planteamos una posición completamente opuesta, pero que ha tenido poca resonancia. En el capitalismo es muy importante el desarrollo del crédito y de las instituciones financieras. La crisis actual se manifiesta como crisis financiera, pero nada se puede explicar por la manifestación del fenómeno. Es necesario estudiar las causas que lo provocan.

Con la globalización de la economía mundial, y apoyada en la amplia libertad de circulación de mercancías y de capitales, se ha profundizado una estructura de producción y de circulación de mercancías por sobre las economías nacionales, y, comandadas por las grandes empresas transnacionales productoras de bienes y servicios. Como parte de este proceso, se han producido muchas y profundas transformaciones de la economía mundial a principios de este siglo (Caputo, 2007). Una de las más significativas ha sido el cambio de la preeminencia del capital financiero en la década del ochenta a la preeminencia del capital productivo en la economía mundial a partir de la década del noventa. El incremento de las ganancias y de la

tasa de ganancia de las empresas productoras de bienes y servicios es tan elevado, que estas se han transformado en prestatarias netas del sistema financiero y han dejado de ser clientes significativos del sistema financiero. Ambos enfoques interpretativos y su confrontación constituyen el objeto central de este apartado.

En su propuesta, Francois Chesnais explica, primero que “Desde el periodo 1979-1980, se asiste a la reaparición, después de un lapso de sesenta años, de capital financiero muy concentrado. Las dos últimas décadas han supuesto, además, el surgimiento y, seguidamente, el pleno desarrollo de mercados financieros que han garantizado a ese capital los privilegios específicos y el gran poder económico y social que se asocia a la ‘liquidez’. En este proceso, el predominio e importancia que va adquiriendo el capital financiero, dará lugar a un nuevo régimen de acumulación:

“A partir de mediados de los ochentas el capital financiero ha adquirido una trascendencia que le permite influir significativamente en el nivel y la orientación de las inversiones, así como en la estructura y la distribución de la renta... sería un régimen en torno a unas relaciones, cuyo origen estaría más lejos del contexto de la producción y más cerca del ámbito financiero. Este sería un “régimen de acumulación dominado por lo financiero”, o incluso un régimen de acumulación financiarizado (...) A la vista de las propuestas teóricas de estos autores y de las tendencias que se observan en la historia económica y social de la última década, se confirma que el capital que se valoriza bajo la forma de inversión financiera y que comparte intereses con el beneficio empresarial aparece como la fracción dominante del capital, la que se muestra capaz de marcar la pauta de las formas y el ritmo de acumulación (...) Probablemente he sido uno de los primeros, sino el primero, en emplear la expresión ‘régimen de acumulación dominado por lo financiero’. Este concepto me ha servido para designar lo que me pareció una nueva configuración del capitalismo, cuyo contenido económico y social concreto respondería a la influencia, tanto en el orden económico como en el social, de una forma específica del capital, a la que Marx se refería como ‘capital que reporta interés’ o como ‘forma moderna de capital dinero’” (Chesnais, 2003: s/n).

En esta misma línea, Duménil y Lévy (2005) establecen la importancia del capital financiero como sustento del orden neoliberal, pues las clases dominantes que controlan todos los sectores de la economía, lo hacen a través de las instituciones financieras: “Eso no impide que las actividades financieras y el sector financiero hayan adquirido, en el neoliberalismo, una mayor importancia. Por una parte, esas actividades se han hecho mucho más rentables y, por otra parte, y, el control de la economía nacional y mun-

dial por las instituciones financieras es crucial para mantener y perpetuar el orden neoliberal. Por esas razones, se habla a menudo de financiarización y de mundialización financiera”³.

Por su parte, Jorge Beinstein, que está vinculado a las tesis de la financiarización ha afirmado que:

“El capitalismo mundial ingresó en la etapa senil en los años 1970 cuando el parasitismo devino hegemónico a lo largo de dicha década (...) Un primer indicador de senilidad es la decadencia de los Estados Unidos, resultado de un largo proceso de degradación... Un segundo indicador de senilidad es la interacción entre dos fenómenos. La hipertrofia financiera global y la desaceleración en el largo plazo de la economía mundial” (Beinstein, 2009: 253).

Aunada a la idea anterior, profundiza su planteamiento indicando:

“A comienzos del siglo XXI hemos llegado a la financiarización integral del capitalismo, las tramas especulativas han impuesto su “cultura” cortoplacista que ha pasado a ser el núcleo central de la modernidad. Presenciamos un círculo vicioso; la crisis crónica de sobreproducción iniciada hace cuatro décadas comprimió el crecimiento económico desviando excedentes financieros hacia la especulación cuyo ascenso operó como un mega aspirador de fondos restado a la inversión productiva” (Beinstein, 2009: 253).

Desde el punto de vista de Robert Brenner (quien no se encuentra dentro de las interpretaciones basadas en lo financiero) en las economías desarrolladas, y, particularmente en Estados Unidos, continua la larga fase descendente debido a la caída generalizada de la rentabilidad de las empresas. Para él, la causa principal de la crisis actual, se debe a la baja tendencial de la tasa de rentabilidad de las empresas productoras de bienes y servicios: “El principal origen de la crisis actual está en el declive en el dinamismo de las economías avanzadas desde 1973 y, especialmente desde 2000. El crecimiento económico en Estados Unidos, Europa Occidental y Japón se han deteriorado seriamente en cada ciclo en términos de indicadores macroeconómicos muy estándar (...)” (Jeong, 2009). De esta manera, la causa central de la crisis es la larga caída, es decir, el debilitamiento a largo plazo de la economía real que es originada por “un declive profundo y duradero de la tasa de rendimiento en inversión de capital desde finales de los sesen-

³ Estos autores, junto a otros, analizan la crisis actual teniendo como base teórica el dominio de lo financiero, como queda de manifiesto en el libro colectivo: *Las Finanzas Capitalistas. Para Comprender la Crisis Mundial* (Chesnais, De Brunoff, Duménil, Hussen y Lévy, 2009)

ta. La incapacidad de recuperar la tasa de beneficio es lo más destacable a la vista de la enorme caída de los salarios reales durante el periodo. La causa principal, aunque no la única, del declive de la tasa de beneficio ha sido una tendencia persistente a la sobrecapacidad de las industrias manufactureras mundiales”.

El cuestionamiento principal hecho a Brenner, es que si bien el capitalismo pudo estar expuesto a una larga caída, se afirma que esta fue frenada por la ofensiva capitalista neoliberal desde la década del ochenta. El autor, rectifica que en efecto el neoliberalismo contribuyó a que la caída no fuera peor, pero enfatiza en el costo que esto significó: “Si por neoliberalismo se entiende el giro hacia las finanzas y la desregulación, no veo cómo puede haber ayudado eso a la economía. Pero si por neoliberalismo se entiende el desmedido asalto de los empresarios y los gobiernos a los salarios obreros, a las condiciones laborales y al Estado de Bienestar, la cosa ofrece pocas dudas: se ha impedido que la caída de la tasa de beneficio haya sido todavía peor”. Adicionalmente, en el final de esta entrevista, Brenner concluye que la globalización “(...) ha sido una respuesta a la rentabilidad menguante; pero como las nuevas industrias, lejos de ser esencialmente complementarias en la división mundial del trabajo, son redundantes, el resultado ha sido la persistencia de los problemas de la rentabilidad.” A pesar que Brenner no forma parte de la primera interpretación, no comparto sus conclusiones y de hecho, los resultados de nuestros estudios son completamente opuestos a los suyos.

Nuestra interpretación como crítica a la interpretación financiera de la crisis

Una de las transformaciones más profundas e importantes es aquella que se ha producido entre las diferentes formas del capital en los países capitalistas desarrollados y particularmente en los Estados Unidos. Las empresas productoras de bienes y servicios se han liberado del dominio que en décadas anteriores ejerció sobre ellas el capital financiero. En la década del ochenta y a inicios de la década del noventa, el capital financiero captaba en torno al 35 % de las ganancias de las empresas no financieras. Posteriormente, los intereses netos pagados disminuyeron a menos del 20 % de las ganancias. En los periodos de auge, se aproximaron al 10 %. La disminución generalizada de la tasa de interés en los países desarrollados en los últimos años es un antecedente significativo que apoya el proceso de liberalización del capital productivo respecto del financiero. El predominio del capital productivo por sobre las otras formas de capital permite asignarle, como es en la realidad, mayor significado a la relación de dominación del capital sobre el trabajo y la sociedad.

A diferencia de lo que pasa en los países desarrollados, en América Latina, el capital productivo y el capital financiero actúan conjuntamente, potenciándose. Esta situación se presenta también y con mayor claridad en las inversiones extranjeras que ingresan a la región. La inversión extranjera directa contempla una proporción significativa de créditos internacionales asociados. Así, se puede decir que el capital productivo y el capital financiero actúan en forma redoblada tras la persecución de utilidades e intereses elevados.

Constatamos que a nivel de la economía mundial, las ganancias y la tasa de ganancia de las grandes empresas transnacionales productoras de bienes y servicios, se han incrementado a partir de mediados de la década del ochenta y se han mantenido elevadas en los últimos años, previos al inicio de la actual crisis mundial. Este hecho, las transformó en prestamistas netos del sistema financiero. Sus inversiones, compra de empresas y fusiones han sido financiadas en gran parte con recursos propios provenientes de sus ganancias.

Los grandes fondos acumulados por el sector financiero, que incluyen las inversiones financieras de una parte de las ganancias de las empresas, sumados a otros fondos, fueron orientados hacia las empresas tecnológicas provocando, posteriormente, la crisis de las empresas "punto com" y la crisis económica mundial de 2001, para superarla estos fondos financieros generados en la economía real, fueron orientados hacia la construcción habitacional acompañados de masivos créditos hipotecarios. En la década actual, se suman a las enormes ganancias de las empresas productoras de bienes y servicios, los fondos soberanos y las incrementadas reservas internacionales provenientes también de la economía real.

En las últimas décadas, las elevadas ganancias de las grandes empresas transnacionales productoras de bienes y servicios, son el resultado de la globalización actual y del neoliberalismo en la economía mundial⁴. Ahora, la globalización ha significado un fuerte aumento de la producción mundial al mismo tiempo que ha limitado las capacidades de consumo. El gran desarrollo del sistema de crédito y el elevado endeudamiento generalizado, ha posibilitado el funcionamiento de la economía mundial, ajustando la demanda a la oferta en las décadas previas a la crisis actual. El gran desarrollo del sector inmobiliario, el incremento del gasto militar, el aumento del consumo con créditos permitió la superación de la crisis de inicios de esta década. La burbuja inmobiliaria incentivada por las bajas tasas de interés, asociada a créditos de alto riesgo, culminó con el rompimiento de ésta, (no solo financiera), ya que la construcción residencial es uno de los sectores reales más importantes de la economía.

⁴ La globalización de la economía mundial fue una respuesta a los bajos niveles de la masa de ganancia y de la tasa de ganancia en la década del setenta y hasta mediados de la década del ochenta.

Referencias

- BEINSTEIN, J. (2009). Las crisis en la era senil del capitalismo. Esperando inútilmente al quinto Kondratief. *El Viejo Topo*, 253.
- BRENNER, R. (1999). *Turbulencias en la economía mundial*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- CAPUTO, O. (2005). Estados Unidos y China: ¿Locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial? En Estay, J. (comp.), *La economía mundial y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- CAPUTO, O. (2009) La crisis inmobiliaria en Estados Unidos. La eventual séptima crisis cíclica de la economía mundial. En Gambina, J. y Estay, J. (coords.), *Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- CAPUTO, O. (2010). La crisis actual de la economía mundial. Una nueva interpretación teórica e histórica. En Estay, J. y Álvarez, A. (coords.), *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. México: UNAM - BUAP.
- CAPUTO, O. (en imprenta). Crítica a la interpretación financiera de la crisis y nuestra interpretación. En Estrada, J. (coord.), *Tendencias recientes de la economía política de América Latina: Entre la crisis y la reconfiguración del orden capitalista*. Colombia: CLACSO.
- CHESNAIS, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcances e interrogantes. *Revista de Economía Crítica*, 1.
- CHESNAIS, F., DE BRUNOFF, S., DUMÉNIL, G., et. al. (2009). *Las finanzas capitalistas. Para comprender la crisis mundial*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- DUMÉNIL, G. Y D. LÉVY (2005). El imperialismo en la era neoliberal. *Revista de Economía Crítica*, 3.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2007). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2011). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- GRAY, J. (2011, 11 de septiembre). Karl Marx tenía razón. *BBC Mundo*.
- JEONG, S. (2009, 24 de febrero). [Entrevista a Robert Brenner, economista: Un análisis histórico económico clásico de la actual crisis] *Rebelión* [En línea] disponible en <<http://www.rebellion.org>> 26 de febrero de 2009.
- MARX, K. Y ENGELS, F. (1850). Revisión: Si-octubre 1850 en Obras Completas, Volumen 10, Citado en Houben, Henri (2011, 8 de junio) Una crítica marxista del análisis keynesiano sobre la crisis económica. *Rebelión* [En línea] disponible en <<http://www.rebellion.org/docs/129732.pdf>>
- MARX, K. Y ENGELS, F. (1973). El Manifiesto del Partido Comunista. En Marx, K. y F. Engels, *Obras escogidas*, Tomo I. Moscú: Editorial Progreso.
- MARX, K. (1978). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. Borrador 1857-1858, Vol. 1 (Décima Edición). México: Siglo XXI.

- MARX, K. Y F. ENGELS (1980). *Obras fundamentales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MARX, K. (1980). Teorías sobre la plusvalía. En Marx, K. y Engels, F., *Obras fundamentales*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- MARX, K. (1987). *El Capital*, Tomo I (Vigésima reimpresión). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- RABILOTTA, A. (2011, 2 de septiembre). Cuando se invoca a Marx para salvar el capitalismo. *Rebelión* [En línea] disponible en <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=134984>>

Aspectos estructurales y coyunturales de la crisis

*Julio Gambina Pósleman**

En variadas ocasiones, debido a exposiciones o entrevistas periodísticas, me han consultado por qué esta crisis, a la que asistimos, contiene elementos coyunturales y estructurales y ¿cuánto hay de crujidos estructurales y cuánto de coyunturales? Estas interrogantes son de interés, puesto que en su dilucidación podrán analizarse las opciones a futuro.

Para comprender mejor el fenómeno y responder a lo planteado anteriormente, comenzaré señalando que el capitalismo contiene una norma de imprevisibilidad en su funcionamiento, especialmente por el carácter anárquico que adquieren las relaciones sociales de producción y distribución, donde el mercado es quien define, en última instancia, la validación de bienes y servicios ofertados, con lo cual, la incertidumbre y la crisis son datos relevantes. Los productores no saben *a priori* si sus productos serán validados en el mercado. En general, tienden a eliminar la incertidumbre manipulando las necesidades de la sociedad, entre otras formas, mediante la publicidad. Es cierto que ese fenómeno estructural puede estar acompañado de aspectos coyunturales que dificultan aún más el análisis.

La producción capitalista es un acontecimiento social, y siendo privada la apropiación del producto, la relación mercantil (el mercado) funciona solamente si existen suficientes compradores con capacidad de consumo; lo anterior supone crisis por sobre producción o sub consumo. Claro que al existir la política económica, ese dato estructural mencionado puede ser modificado en la coyuntura, mediante incentivos estatales por ingresos, crediticios o fiscales, una cuestión que resulta del aprendizaje histórico derivado de la crisis capitalista de 1929-1932 y de las siguientes. Igualmente, el régimen del capital trata de forzar la expansión de la frontera capitalista para universalizar el sistema, intentando superar los límites estructurales

* Doctor en Ciencias Sociales de la UBA. Profesor de Economía Política en la Universidad Nacional de Rosario. Profesor invitado sobre temas de Economía Política en diversas Universidades Públicas de Argentina y del exterior. Presidente de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, FISYP. Integrante del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

de la relación de explotación. Hoy es China, principalmente, el territorio que evidencia la ampliación global de la relación salarial y el capitalismo, constituyéndose en la “fábrica” mundial.

Estructura y coyuntura se relacionan estrechamente, y de hecho, en la coyuntura actual de crisis se suscitan novedades más o menos optimistas de quienes imaginan una rápida salida, y vuelta a la normalidad, la que se mide en términos de la capacidad de producir ganancias, acumular las mismas para ampliar la producción y así, asegurar la reproducción del ciclo del capital y su valorización. Ese optimismo resulta contrarrestado con la recidiva de una crisis que se empecina en sostenerse por años, entre el 2007 y el 2011, por ahora, sin predicción de solución en el corto plazo. Todos los pronósticos auguran un final de año con desaceleración de la economía mundial, revisión a la baja de las perspectivas de crecimiento y probabilidades de recesión (FMI, 2011; OIT, 2011).

Ofensiva del capital contra el trabajo

La historia del capitalismo se manifiesta en la contradicción sustancial¹ entre capitalistas y trabajadores. Es en definitiva una lucha de clases, donde los primeros, los capitalistas, desarrollan históricamente una iniciativa recurrente por apropiarse del saber de los trabajadores y así enajenarlos respecto del producto del trabajo. El “saber hacer” fue apropiado sucesivamente por la maquinización, la cadena de montaje y la automatización del proceso productivo; proceso que fue contrarrestado por la resistencia y organización de los trabajadores, en una historia que tiene su momento de mayor acumulación de poder popular hacia mediados de la década del setenta del siglo XX. Ese poder de los trabajadores fue el generador de la crisis de rentabilidad producida entre fines de la década del sesenta y comienzos de la del setenta. A partir de allí, la respuesta del capital se constituyó en una fortísima ofensiva que ha transitado desde el terrorismo de Estado en el sur de América al terrorismo internacional ejercido actualmente por EE.UU.

Es una historia de violencia estructural en la conformación de la sociedad capitalista. Es la violencia contra los pueblos originarios en el territorio que hoy llamamos América, para generar la acumulación primitiva del capital y afirmar consecuentemente la revolución industrial europea. El atraso, el subdesarrollo y el genocidio en nuestra América, explican la modernidad y el desarrollo capitalista, primero europeo, luego estadounidense, e incluso japonés. Esa ofensiva fue frenada y condicionada por la Revolución Rusa, base para pensar la crisis de 1929-1932; o mejor aún, la crisis del 1914-1945; o mucho más allá: el tipo de salida, keynesiana y de

¹ Enfatizamos el carácter “sustancial” de la contradicción, por no ser la única.

Estado benefactor en el norte desarrollado. Ese límite constituye la base del poder popular diverso construido hacia 1974, con la sanción en la ONU, de la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados, más conocida como Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (UN, 1974). La respuesta a esa situación de “poder popular” fue la brutal ofensiva del capital contra los trabajadores, iniciada en Chile y las dictaduras del cono sur de América y proyectado, en nuestros días, con la militarización del planeta y la creciente tendencia a la ocupación territorial por parte de las fuerzas militares de EE.UU. y de la OTAN. Esa violencia destruyó la subjetividad social necesaria para la transformación; que existía y constituía la conciencia mayoritaria de la sociedad popular hacia mediados de la década del setenta.

Los cambios reaccionarios sucedidos desde entonces no fueron resultado del mercado, sino del accionar represivo de las fuerzas del orden “capitalista”. La flexibilidad salarial y laboral, la precariedad en las relaciones laborales, la superexplotación y baja del salario, sumados al desempleo y subempleo, pasaron a ser la norma de las condiciones de trabajo en todo el mundo. La OIT reconoce en su informe de noviembre del 2011 que “cerca de dos terceras partes de las economías avanzadas y la mitad de las economías emergentes y en desarrollo, para las cuales existen datos recientes, están atravesando nuevamente una desaceleración del empleo. Esto se suma a una situación laboral que ya de por sí era precaria, con el desempleo mundial por encima de los 200 millones a nivel mundial, es decir, la cifra más alta jamás registrada.” (OIT, 2011). Esa ofensiva visibilizada en las décadas de los ochenta y noventa en el sur y el este del mundo, hoy, al comienzo del siglo XXI, se pone de manifiesto en el propio capitalismo desarrollado.

La crisis en curso es utilizada como chantaje por las patronales del capital transnacionalizado para redistribuir regresivamente el ingreso, a favor de la renta empresaria y contra los trabajadores. No solo mediante la flexibilización y precariedad, pues el discurso proclive a la iniciativa privada, la desregulación y la descentralización, así como a la liberalización de la economía mundial, se transformó en el programa de máxima del capital a desarrollar, según fueran las diferentes correlaciones de fuerza en cada país.

Es la historia del neoliberalismo que, en crisis, pretende resurgir liberalizando la economía mundial. Esta es una crisis de esa ofensiva liberalizadora del régimen del capital que para realimentar el ciclo de acumulación y dominación, para reproducir el sistema capitalista, necesita operar con mayor expropiación de la riqueza social. Por eso, se trata ahora de dismantelar el Estado del Bienestar en Europa, lugar de su afincamiento. En EE.UU. se procesa la eliminación de vestigios de “bienestar”, sea la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores estatales, o los planes de seguridad social, especialmente en salud. En la crisis contemporánea ya no existe la confrontación del mundo socialista y la bipolaridad resultante (1945-1991);

ni el poderío del movimiento obrero y popular mundial con sus manifestaciones del nuevo mapa del poder mundial que expresaba la descolonización africana, las luchas de los países árabes y la rebeldía de los pueblos asiáticos, latinoamericanos y caribeños, con su imaginario por la liberación nacional y social.

En esa ofensiva capitalista se exacerbaban las contradicciones del modelo productivo y su patrón de consumo, provocando la integralidad de la crisis, pues es financiera, económica, alimentaria, energética, medioambiental. Se trata de una crisis sistémica del capitalismo (pues no es cíclica o coyuntural) que cuestiona el orden social de la civilización contemporánea (Gambina, 2010).

Hay crisis alimentaria con una producción que podría satisfacer la demanda del doble de la población mundial actual. Sin embargo, una parte importante de los alimentos producidos se desvía para la producción de combustibles. Se hizo realidad el mito de las máquinas comiendo a los hombres, ya que los bienes que podrían satisfacer el hambre de millones, terminan alimentando la fuente de energía del icono del capitalismo: el automóvil. El productivismo se lleva el planeta tierra, contamina y destruye la casa común de la humanidad. La crisis promueve el resguardo del valor en el oro, habilitando la explotación de costosas reservas minerales, las que se vuelven rentables por medio de la mega minería a cielo abierto. Ello supone la dilapidación de cuantiosas magnitudes de agua y la utilización de tóxicos que afectan la naturaleza y las poblaciones cercanas a esos emprendimientos.

Estos fenómenos estructurales son presentados como coyunturales desde el endiosamiento del crecimiento, por lo tanto, los indicadores macroeconómicos en alza se presentan como soluciones y caminos de salida de la crisis. Así, la región estaría fuera de la crisis mundial, lo cual representa un sin sentido, porque la coloca fuera del mundo. Hoy, nuestra América es altamente funcional a la demanda de recursos naturales, petróleo, gas, agua, tierra, minerales, biodiversidad, y fuerza de trabajo barata. Esa especialización productiva, que reitera la de los tiempos de la acumulación originaria, está motivada en la dotación de esos recursos, pero también en las innovaciones de materiales de la exacerbación productiva mundial (caso del litio, por ejemplo.), o en la especulación mundial (alimentos, minería, etc.), y principalmente en el régimen industrial del agro, liderado por empresas de la alimentación y la biotecnología que imponen sus paquetes tecnológicos para reproducir y perpetuar la dependencia. Los precios en alza de las materias primas son consecuencia de la crisis mundial y aunque la región exprese crecimiento mayor al promedio de la economía mundial, esto nada dice sobre quiénes son los beneficiarios de esa acumulación y crecimiento ni mucho menos sobre el tipo de sociedad que genera la afectación de la naturaleza.

Los sujetos de la crisis

La crisis tiene quien la conduzca. En primer lugar son los capitales transnacionales, que empujan la profundización de la liberalización de la economía mundial. Los capitalistas en el comando de las mega empresas se apoyan en la burocracia estatal de sus países de origen y en la burocracia de la creciente estructura supraestatal (en desarrollo desde 1945): en la ONU y sus oficinas, especialmente los organismos financieros (FMI, BM) y comerciales (OMC), todos ellos articulados ahora en el G20². A ello debe sumarse la tendencia a la transnacionalización operante en los propios países del sur, proceso derivado de la concentración y centralización de capitales que, para subsistir, deben expandirse al mercado mundial.

Si bien todos ellos constituyen, en conjunto, el comando del proceso de liberalización de la economía, conviene que sean considerados desde sus especificidades. Los capitales (empresas) son inducidos a la permanente innovación, para lo que requieren más y mayor concentración y centralización. En aras de disminuir el costo de producción empujan una iniciativa tendiente a disminuir la inversión en salarios y reducir el componente impositivo demandado por los gastos sociales del Estado, sin perjuicio de considerar la creciente importancia del capitalismo delictivo, con trata de personas, contrabando y comercialización de armas, sobornos diversos y lavado de dinero, todo exacerbado en el marco de la especulación financiera.

La presión empresaria es contra los trabajadores y el “Estado del bienestar”. Es un accionar tendiente a revertir las conquistas históricas de los trabajadores y los pueblos. Se trata de un proceso favorecido por la correlación de fuerzas construida desde la desarticulación de la bipolaridad. Los Estados nacionales del capitalismo ejercen la política económica sobre las bases del desarme ideológico que supuso la ofensiva neoliberal (privatizaciones, flexibilidad, liberalización), y de la pérdida de alternativas en el imaginario social. Lo anterior no solo es impulsado por gobiernos de “derecha”, sino que los países gobernados por la “socialdemocracia” también asumen las medidas de ajuste y reestructuración regresiva, de reducciones de los planteles de trabajadores estatales, las reformas previsionales y la disminución de los gastos de seguridad social. Para el caso europeo resalta la integración de corte “neoliberal” que contiene en origen las pautas del ajuste por vía de las condicionalidades del margen de gasto, endeudamiento estatal y la sumisión a la moneda común, el euro. Los Estados del sur asumen su parte favoreciendo la radicación, dentro de sus territorios, de las inversiones externas, disputando entre ellos con políticas fiscales que priorizan los intereses empresarios y postergan recursos para atender a sus propias

² Para todas las referencias vinculadas con el G20, ver: www.g20.org

poblaciones; del mismo modo, promueven la transnacionalización de los capitales surgidos localmente.

Es en la articulación interestatal donde más se nota el accionar del comando liberalizador, especialmente en el nuevo foro expresado por el G20, que además del cónclave tradicional de los ocho grandes, suma ahora a los llamados países emergentes, que convalidan las necesidades del capitalismo desarrollado. Convengamos que la calificación de “emergente” proviene de los inversores internacionales que requieren de la existencia de países que les ofrezcan adecuadas condiciones para una rápida rentabilidad, precisamente en momentos de crisis en sus territorios de origen.

El G20, aún siendo ilegítimo, logró consenso entre varios gobiernos de países del norte y del sur en torno a la política económica de intervención estatal para el salvataje de empresas. Además, ejerció presión para abandonar las intervenciones masivas de recursos y avanzar rápidamente con más ajustes, a pesar de las consecuencias que ello pudiera traer para los trabajadores y los pueblos. Entre las principales medidas adoptadas por el cónclave anti crisis se cuenta con la reinstalación del desprestigiado FMI, al cual se le aumentó el capital y la capacidad de incidir en las políticas de ajuste, a pesar que este organismo se encontraba cada vez más cuestionado debido a su nula participación en el desarrollo de un diagnóstico que anticipara de la crisis mundial, a su responsabilidad en las crisis de la globalización: las de los últimos años del siglo XX, y especialmente la de la Argentina en 2001 (G20, 2011).

El G20 actuó en la coyuntura. No eliminó los problemas estructurales, pero sobre la base de las crisis anteriores asumió el papel de orientar la intervención estatal para retomar el rumbo del crecimiento y de la animación de la actividad económica. Sobre esa legitimidad “otorgada” es que los Estados nacionales inyectaron todos los fondos que fueron necesarios para el rescate de sus economías nacionales. De esta manera, funcionaron, los 700 mil millones de dólares decididos en el final de la era Bush, o los 800 mil millones al comienzo del gobierno del presidente Obama. Fue el camino de los países europeos y de la Unión Europea ante manifestaciones nacionales de una crisis global, en Grecia o Portugal.

Existen problemas estructurales en el capitalismo mundial, pero también hay experiencias de gestión que actúan sobre la coyuntura. En este punto, la interrogante central es ¿las políticas en la coyuntura resuelven los problemas estructurales que están en el fondo de la crisis? La respuesta debería invitar a pensar qué significan el levantamiento de los pueblos árabes; los reclamos por la educación pública en Chile; el movimiento de los indignados en España y su proyección a Europa y EE.UU.; las movilizaciones en Israel, o las protestas en Inglaterra ¿Son movimientos de coyuntura, por reivindicaciones concretas? o son parte de una dinámica estructural, global, aún fragmentada, que expresa la dinámica de resistencia de los afectados.

No hay que olvidar que los principales afectados por la crisis son los trabajadores. En los registros de la OIT se reconocen 200 millones de desocupados, de los cuales el 10% son producto de la crisis actual. La respuesta de los trabajadores frente a las consecuencias de la crisis está atravesada por la discusión sobre las maneras en que debe ser afrontada, pero también por el debate sobre el modelo sindical. En ese marco se podrían proponer nuevas organicidades en la lucha por la transformación social, pues sabemos que el sindicalismo, que prevaleció anteriormente, se encuentra debilitado (según sea el país, la sindicalización puede oscilar entre el 5 y el 40% de la fuerza de trabajo) o en complicidad con las patronales y los Estados. La mayoría de los trabajadores están por fuera de los sindicatos los que, en general, solo reconocen como miembros a aquellos con contrato de empleo regular. Debido a lo anterior existen nuevas formas de organización, como emprendimientos autogestionarios para la reproducción de la vida cotidiana; ocupaciones y recuperación de empresas cerradas por sus patrones; iniciativas territoriales en demanda de empleo, ingresos, servicios públicos, salud, educación, vivienda, etc. Además, hay una tendencia de reagrupación en nuevas centrales de trabajadores que no consideran el origen de su fuente de ingresos para recibir a sus miembros (trabajo regularizado o no; activos o pasivos; etc.), pero en donde prevalece la condición de trabajador. Hecho que supone redefinir el sujeto trabajador en el capitalismo contemporáneo. Finalmente, uno de los desafíos del actual movimiento de trabajadores pasa por la promoción de la articulación de estas nuevas formas de organicidad con las jóvenes camadas de indignados que protagonizan la actual oleada de protestas.

Estos son fenómenos estructurales del capitalismo contemporáneo que hay que considerar en la coyuntura de crisis.

La búsqueda de alternativa

Si bien consignamos los sujetos del comando para la gestión de la crisis, la realidad devuelve intentos de constituir sujetos que, en la protesta, anticipan la posibilidad de construcción de un bloque que anime la potencia de otra realidad, de otro mundo posible.

Iniciamos señalando la tendencia a la convivencia del capitalismo con la crisis, pues esta última es el modo de vida del régimen del capital. También destacamos que el capital aprovecha las crisis para avanzar en la universalización del sistema y su proyección eterna, como “fin de la historia”. Esas crisis recurrentes no siempre son visibles. Lo fueron hacia 1874; 1930; mediados de la década del setenta y ahora.

En cada una de esas ocasiones se presentaron opciones emancipadoras, que ahora, *ex post*, sabemos no triunfantes, sea la Comuna de París

(1871) y la aparición del paradigma teórico con *El Capital* de Marx (1867); la revolución soviética (1917) y la experiencia teórica de un mundo socialista (1945-1991); así como la emergencia de un poder popular mundial aspirando un Nuevo Orden Mundial (1974) y que fuera contrarrestado con la ofensiva neoliberal, monetarista y ortodoxa de la revolución conservadora desde 1980 (desde 1973 en dictaduras sudamericanas).

Así, frente a crisis, cabe preguntarse ¿Sobre qué paradigma teórico se piensa la emancipación?, ¿cuáles son las fuerzas sociales, políticas e intelectuales que asumen el papel de cuestionar el orden vigente y transformarlo en beneficio de los afectados?, ¿la protesta del presente anima un nuevo tiempo de acumulación de fuerza subalterna para enfrentar al sistema capitalista?

Es en los momentos de crisis donde actúan distintos proyectos civilizatorios. Es la ocasión para cuestionar la civilización del presente y habilitar expectativas más allá de la explotación del ser humano.

Referencias

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2011). *Informe sobre la estabilidad financiera mundial* [En línea] disponible en <<http://www.imf.org>> 28 de septiembre de 2011.
- GAMBINA, J. (2010). Para comprender la crisis. Orígenes, desarrollo y horizontes posibles (mimeo) Texto publicado como Cuaderno en Galicia en 2011 por la FESGA [En línea] disponible en <<http://www.fesga.org>>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1974). Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, 12 de diciembre. En *Resoluciones de la Asamblea General* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 5 de agosto de 2011.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2011). *Informe sobre el trabajo en el mundo* [En línea] disponible en <<http://www.ilo.org>> 23 de julio de 2011.

¿Realmente está en crisis el neoliberalismo?

*Berenice Ramírez López**

Algunos análisis referidos a la crisis del neoliberalismo han centrado su atención en las causas y en la proyección de escenarios y posibles desenvolvimientos; se han evaluado también los problemas y desafíos que está enfrentando el neoliberalismo, sin que se presente con fuerza una propuesta alternativa a él. Evidentemente esta afirmación se sustenta en la lectura de países como México, Chile o los países centroamericanos, pues desde otras experiencias, en territorios andinos, hay situaciones diferentes. Así, en este trabajo me interesa desarrollar un argumento a partir de la siguiente pregunta ¿por qué la identificada crisis del neoliberalismo no está dando resultados en la formulación de una política económica fuera de los marcos neoliberales?

Comenzaré recordando algunos de los aspectos que definen al neoliberalismo para después identificar los elementos de la crisis. Posteriormente haré una revisión de las orientaciones de la política macro y su influencia en la construcción de política social así como su impacto en el entendimiento acerca del Estado; para concluir con una reflexión sobre la relación entre esquemas analíticos, pensamiento económico y social y la construcción de alternativas.

Al hablar de neoliberalismo nos estamos refiriendo a una perspectiva económica, filosófica y política del funcionamiento de la economía y de la sociedad que se apoya en los principios de la teoría económica clásica y neoclásica. Se expresa en lineamientos de política económica, que para el caso de Latinoamérica, se instrumentó mediante la aplicación de las políticas del consenso de Washington (Williamson, 1994) que sentencian que para el funcionamiento adecuado del capitalismo es imprescindible la libre actuación de las fuerzas del mercado, la ubicación del sector privado en el centro de las decisiones económicas, el equilibrio fiscal y el control inflacionario.

Sin embargo, cuando la pobreza, la desigualdad y la exclusión avanzan,

* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora y tutora de los Posgrados en Ciencias Políticas y Sociales y en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Especialista en temas de desarrollo económico, política social y seguridad social.

resurge la posibilidad de situar a las políticas sociales como parte de las necesarias funciones del Estado; en estas y en el discurso político encontramos la esencia del mantenimiento del neoliberalismo, pues ahí el Estado sigue siendo considerado liberal, residual, focalista y asistencial; orientado a hacerse cargo solo de los más pobres. Además, aunque está prevaleciendo la perspectiva de asignación que pudiera ser importante en la discusión de los derechos ciudadanos, en concreto se han abandonado las políticas distributivas como el empleo protegido, las reformas tributarias progresivas y las políticas públicas que podrían conducir a la solidaridad social.

En la relación mercado, Estado y sociedad, sigue predominando la perspectiva de libertad de elección y defensa de la propiedad privada sin que haya una preocupación por observar las condiciones en que estas puedan o no ejercerse. La competencia y la productividad, son factores que continúan incentivando el crecimiento de la sociedad de consumo, del desecho, de la falta de perspectiva de sustentabilidad. Además la reproducción de la sociedad de consumo, en sociedades sin rendición de cuentas, ha ido debilitando las bases éticas para construir sociedades solidarias.

A nivel mundial hay evidencias de la crisis, de la desaceleración y posible recesión. El débil crecimiento de las economías europeas y estadounidense contrasta con el de los llamados países emergentes. Las dificultades por encontrar espacios de inversión dinámica y la competencia internacional contrastan con la rentabilidad y voracidad del sector financiero, pues aunque las bolsas de valores vayan de caída en caída, en los ciclos de recuperación la concentración de la riqueza se acentúa y va dejando resultados que se enmarcan bien en la consigna de los "indignados" que se consideran parte del 99% de la población, sin acceso a empleo e ingresos estables, mientras que el 1% de los más ricos de cada país, los que dominan y hegemonizan el proceso económico y político a nivel mundial, continúan sin querer modificar la organización y regulación del sistema.

Ya mucho se ha hablado de las diferencias regionales que revela el capitalismo. Muestra de ello se observa en el crecimiento de los países en desarrollo, pues mientras el mundo ha presentado, en los últimos cuatro años, un crecimiento promedio anual de 1,5% del PIB; en los países desarrollados ha sido de 0,2%, en los países en desarrollo de 5,3% y en América Latina del 3%, crecimiento que se ha manifestado en los países de América del Sur, principalmente del Cono Sur, en contraste con México, en donde el crecimiento ha sido del 1%. En América Latina, los países que muestran crecimiento son Argentina, Brasil, Ecuador, que están incentivando al mercado interno mediante el incremento en la inversión, lo que ha permitido que crezcan el empleo y los ingresos (CEPAL, 2011).

Según la CEPAL, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en la región, pasó de representar el 18% del PIB en 1990 al 22,6 % en 2010; las exportaciones del 12% al 22% y las importaciones del 10% al 26%. Si observamos

el comportamiento de la FBCF por país, sorprende el crecimiento de la inversión en Argentina, sorteando la grave crisis de principios del siglo XXI para crecer de manera importante de 2002 a 2010 al pasar del 10% del PIB al 20,6%. En Perú representó en 2010 el 30% del PIB y en Ecuador el 29%: las inversiones en el sector primario dan cuenta de este crecimiento. Finalmente, la FBCF representa el 25% o más del PIB en Chile, Colombia y Venezuela (ver anexo).

Pese a lo anterior, los niveles de desigualdad en la región se mantienen, aunque ha habido importantes deterioros en Colombia y en el área rural de Ecuador. El índice de Gini sigue mostrando sociedades muy polarizadas, aunque análisis como el de Nora Lustig, (2010) muestren optimismo respecto a la disminución en la desigualdad, pero al ritmo que se manifiesta, tendrían que pasar muchas décadas para lograr cierta equidad.

Otro aspecto de gran relevancia para el análisis son las relaciones entre trabajo asalariado y trabajo por cuenta propia, así como entre trabajo informal y trabajo protegido. El paradigma tecno económico, la mundialización y los cambios espaciales que han dado lugar a la conformación de cadenas productivas, dan cuenta de estos cambios laborales. El promedio de los ocupados en el empleo informal en América Latina es del 55%. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay muestran el 42% de ocupados informales; en Colombia, México, Venezuela hay 55%, y en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana un promedio del 65% de los ocupados están en empleos informales.

En la actualidad se están generalizando políticas explícitas para institucionalizar la flexibilización y la precarización, pasando por alto acuerdos internacionales que se construyeron a lo largo de las últimas décadas¹. Y ante la falta de empleo y la consideración de que hemos llegado a la imposibilidad del pleno empleo, empiezan a sucederse políticas que pretenden mitigar la pobreza y reducir la desigualdad mediante una sola receta: la instrumentación de transferencias monetarias condicionadas, al parecer, con el único fin de que los ingresos de los más desprotegidos superen la línea de indigencia.

En cuanto al comportamiento del gasto social en la última década, se puede observar un crecimiento importante en todos los países de América Latina, sobre todo en aquellos dirigidos por gobiernos de centro y centro-izquierda, que han manifestado mayor crecimiento en la inversión y en el producto interno bruto. No obstante, el gasto público social más alto es el de Brasil, que representa el 26% del PIB, y se acerca al gasto promedio de países europeos como Francia, Dinamarca, Alemania. Por su parte, Argentina con un gasto del 20% del PIB se acerca al promedio de los países de la OCDE.

¹ Convenio 102 de la OIT, consideraciones en torno al empleo decente y el empleo juvenil.

Es importante analizar la distribución del gasto social, pues muchos de estos recursos se han destinado a las transferencias condicionadas que, salvo en los casos de Argentina y Brasil, han demostrado ser ineficientes, ya que el crecimiento de la pobreza se muestra muy sensible a las crisis. Los resultados de ambos países se deben a que las transferencias condicionadas han sido acompañadas con incentivos al mercado interno, mediante la creación de empleo protegido e incremento del salario mínimo y pensiones no contributivas. Por otra parte, el gasto en seguridad social ha caído en Chile, Colombia y Bolivia. El gasto en educación en la región está por debajo de los mínimos estipulados por UNESCO, 8% del PIB. Resulta interesante que México y Chile tienen el mismo nivel en este rubro (alrededor del 4%); situaciones que explican parte de la desarticulación en las oportunidades de educación y empleo para los jóvenes y el origen de los movimientos estudiantiles actuales. Respecto al gasto en salud, tampoco se alcanza el mínimo estipulado por la Organización Mundial de la Salud que es de 5% del PIB. Hasta aquí nos hemos referido a la relación del gasto en algunos rubros sociales con relación al PIB. Hace falta complejizar el análisis incorporando lo sucedido en la dinámica del PIB de cada país, así como la eficiencia de ese gasto relacionando con los niveles de cobertura y con la calidad de los servicios.

Finalmente, al plantear una reflexión a partir de la vinculación entre esquemas analíticos, pensamiento económico-social y construcción de alternativas, he pretendido demostrar que a pesar de las manifestaciones de crisis del neoliberalismo, no se ha logrado deconstruir la base que lo alimenta, la perspectiva neoclásica y la concepción política ideológica.

Estamos en procesos de búsqueda desde los que se están construyendo alternativas gubernamentales que, ante la falta de condiciones para transformaciones radicales, instrumentan políticas de gasto. Se pretende dinamizar el crecimiento, el incremento de la demanda pública y privada, el crecimiento del gasto público. Si solo se instrumentan transferencias condicionadas, no se llegará muy lejos. Los ejemplos latinoamericanos que muestran mejores resultados son los que reactivan el mercado interno mediante un crecimiento de la inversión, la creación de empleos protegidos y los ingresos. Los aumentos tanto del empleo como del salario mínimo, en Brasil y en Argentina, mostraron resultados favorables. En este último, tuvo repercusiones en el crecimiento de las aportaciones y contribuciones y en los ingresos tributarios en cerca de 10 puntos porcentuales (Bertranou y Maurizio, 2012). Más contribuciones a la seguridad social permitieron el fortalecimiento de esta institución y la disponibilidad de recursos para apoyar el financiamiento de la atención a la salud y a las pensiones.

No obstante, nos encontramos en la disputa entre lo asistencialista y lo redistributivo y, por ello, puede haber disminución de la extrema pobreza pero no cambios sustanciales en la distribución del ingreso. Así, cuando se

presenta una nueva crisis, la extrema pobreza y la pobreza vuelven a crecer. Lo recomendable sería una política económica que propiciara el crecimiento de la inversión y del empleo y, bajo esa lógica, se lograra (mediante la construcción de un proceso civilizatorio diferente y sustentable) superar las tensiones generadas entre los objetivos de la acumulación capitalista frente a la necesaria legitimación de los regímenes de gobierno y la demanda de una sociedad con mejores condiciones de vida.

Nuevos pactos sociales o diferentes consensos se derivarían en América Latina de la instrumentación de profundas reformas tributarias. Sin embargo, estas parecen inalcanzables por la fortaleza del grupo hegemónico en el poder y por las posibilidades que el capital y el mercado brindan a sus propietarios para acumular, concentrar y centralizar las riquezas.

En cuanto a la política social, lo realizado por Argentina muestra elementos interesantes en la construcción de un piso básico de protección social². El caso de Brasil es relevante debido a la integración entre incentivos al mercado interno (mediante creación de empleos) y aumento del salario mínimo, con una política de seguridad social de fortalecimiento a lo contributivo e instrumentación de lo no contributivo (bolsa familia y pensiones rurales). Pese a ello, la desigualdad no se modifica sustancialmente, pues el índice de Gini y la redistribución de los ingresos siguen muy concentrados. Una de las orientaciones perversas de las transferencias condicionadas es que introducen a las poblaciones, sin capacidad de pago, a las dinámicas del mercado financiero, debido a que las ayudas se dan mediante tarjetas que, desde la perspectiva dominante, se transforman en la necesaria introducción a la educación financiera; una rápida introducción a las prácticas del mercado y al abandono de las prácticas comunitarias.

Por otra parte, las ayudas monetarias son muy reducidas. El programa Oportunidades en México representa el 0,39% del PIB; la ayuda alimentaria mensual equivale a 21 dólares; el apoyo mínimo a educación 11,5 dólares, por lo que su representación de asistencialismo se refuerza.

² A final del 2009, Argentina estableció la expansión del programa de beneficios para la niñez a los hijos de los trabajadores en la economía informal y de los desempleados. Las nuevas prestaciones no contributivas, denominadas Asignación Universal por Hijo (AUH), son una extensión del programa contributivo de asignaciones familiares (AFC) desarrollado décadas atrás, a partir de los años cincuenta. Esta política implica un cambio significativo en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social ligadas a los esquemas de naturaleza bismarkiana. Si bien este paradigma había comenzado a relajarse en forma considerable con los programas de transferencias desarrollados a partir de la crisis Argentina de 2001-2002, entre los que se encuentran el Programa Jefes y Jefas de Hogar y el plan de inclusión previsional (prestaciones por vejez), el caso de las asignaciones familiares adquiere una característica especial, dado que se lo entiende como un esquema permanente en lugar de ser de carácter transitorio. La expansión de los beneficios a la niñez, además de contar con un amplio apoyo político y social, permitirá cerrar sustancialmente la brecha de cobertura de beneficios destinados a la niñez, como también reducir en forma significativa la pobreza extrema. Se estima que el programa de asignaciones familiares pasará de tener 6,7 millones a 11,3 millones de beneficiarios, alcanzará a representar aproximadamente el 1,5 % del PIB, y permitirá la consolidación de varios programas de transferencias que funcionaban sin coordinación, desde la crisis de 2001-2002. La consolidación de los programas se produce al establecerse incompatibilidades en la percepción de más de una prestación, razón por la cual los beneficiarios de otros programas han sido transferidos a la AUH, por contar esta con beneficios monetarios más generosos. En este artículo estimamos que la AUH reduce la pobreza y la indigencia en un 18% y 65% frente a la situación previa donde solo existía la AFC (Bertranou y Maurizio, 2012).

Lo que hay que incluir en la discusión de nuevas propuestas para los países latinoamericanos es una lista de déficits en materias como: (a) la suficiencia alimentaria; (b) la universalización de la educación, la salud y la seguridad social; (c) la construcción de infraestructura de comunicaciones; (e) la creación de industrias que soporten la demanda interna, y (f) en el desarrollo de tecnologías que respondan a las características geográficas, de población y cultura de sus habitantes, etc. Al plantear salidas a estos problemas, se generarían una diversidad de empleos y de actividades que podrían destrabar los nudos productivos y de distribución. No se requiere de un capitalismo con rostro humano sino de un proceso civilizatorio diferente que no se base en la rentabilidad, competencia e individualidad. Si los objetivos y metas cambian, las políticas sociales deberían situarse en el centro de las decisiones, ser integrales, robustas, encaminadas a crear mejores condiciones de vida.

Referencias

- BERTRANOU, F. y MAURIZIO, R. (2012). Asignaciones familiares como transferencias semi-condicionadas a niños y adolescentes en la economía informal en Argentina. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 65 (1).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011). *Estadísticas de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPALSTAT [En línea] disponible en <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>> 17 de agosto de 2011.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL [En línea] disponible en <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/43289/2011-137-LIE-Lanzamiento-WEB.pdf>> 17 de agosto de 2011.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Bases de datos de programas de protección social no contributiva*. Santiago: CEPAL [En línea] disponible en <<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>> 28 de agosto de 2011.
- WILLIAMSON, J. (Ed.) (1994). *The political economy of policy reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Cuadro N° 1
Formación bruta de capital, 1990-2010
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	11,5	13,5	15,9	17,2	18,5	16,5	17,1	18,6	19,1	17,2	16,2	14,3	10,2	12,9	15,9	17,9	19,5	20,4	20,9	18,6	20,6
Bolivia	12,8	14,5	15,9	15,7	13,8	15,0	16,1	19,4	23,9	20,1	17,9	13,8	16,0	13,9	13,2	13,4	14,0	15,1	16,9	16,8	17,4
Brasil	17,5	16,6	15,5	15,7	17,0	17,5	17,4	18,3	18,2	16,7	16,8	16,7	15,4	14,5	15,0	15,0	15,9	17,0	18,4	16,6	18,8
Chile	17,6	16,2	17,9	19,8	19,9	22,2	22,5	23,3	23,0	19,0	19,8	19,9	19,8	20,2	20,9	24,5	24,0	25,5	29,4	25,1	28,4
Colombia	19,2	18,7	20,4	24,9	26,6	25,5	24,6	23,3	21,7	14,8	14,1	15,2	16,5	17,7	18,7	20,2	22,4	24,0	25,4	24,8	25,8
Ecuador	23,2	24,1	24,8	26,2	26,6	25,8	24,0	23,9	24,4	18,6	20,0	23,6	27,2	26,3	25,3	26,6	26,3	26,4	28,6	27,3	29,0
México	17,5	18,6	19,9	19,1	19,8	15,0	16,6	18,8	19,7	20,5	21,4	20,2	19,9	19,7	20,5	21,3	22,3	23,0	24,0	22,7	22,0
Perú	17,2	17,1	17,4	18,4	21,8	24,5	23,2	25,0	24,9	21,9	20,2	18,5	17,5	17,8	18,3	19,2	21,2	24,0	28,8	26,2	30,3
Venezuela	17,9	22,1	26,9	25,3	21,2	20,6	19,3	22,5	23,6	21,2	21,0	23,1	20,7	14,1	17,9	22,4	26,4	30,5	28,3	26,9	26,0

Fuente: CEPALSTAT (2011).

Anexos

El agotamiento de la economía estadounidense y la nueva era multipolar

*René Arenas Rosales**

“El nuevo mundo económico se presenta como un mundo de competencia a través de todos los bienes y servicios que pueden ser comerciados internacionalmente. No obstante, también es un mundo donde la competencia es más y más desigual. Consecuentemente, los beneficios de las nuevas economías emergentes tampoco generan mejores niveles de vida para sus pueblos”.

Jean-Luc Gréau.

Introducción

Somos testigos nuevamente de lo imposible: la actual era de turbulencias financieras y hecatombes económicas en el mundo desarrollado y en desarrollo, desde los EE. UU. hasta Europa.

¡El mundo está, otra vez, en ruinas! Parecía que los fatales días del otoño de 2008 se habían ido de nuestras vidas. Desafortunadamente el verano de 2011 trajo de nuevo calor y torbellinos financieros a los ya de por sí calientes mercados financieros mundiales, cuestionando todas las medidas sobre reforma financiera y seguridad económica pactadas meses atrás. La ruina la viven millones de personas alrededor del planeta. Para muchos trabajadores el resultado es fatal: se encuentran en la miseria, pobreza, sin hogar, sin ahorros, sin empleo, condiciones que son resultado de la nueva pandemia financiera.

El nuevo caos financiero no ve su fin. La inestabilidad y el pánico se propagan en la comunidad internacional, pues aunque parecía que el vendaval monetario había transitado hacia aguas más tranquilas, sucedía todo lo contrario. Desde los Estados Unidos hasta la Unión Europea, las constantes quiebras bancarias y pánicos en las bolsas de valores internacionales son una característica común del perturbado sistema financiero global, hecho que cuestiona no solo al mismo sistema sino también a la nueva configuración del poder mundial.

* Doctor en Economía por la UNAM. Profesor Investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del GT de CLACSO: Economía Mundial, Economías Nacionales y Crisis Capitalista y Miembro de la Red de Estudios de la Economía Mundial, REDEM.

Bajo ese contexto, en este trabajo se ofrece una visión panorámica de la situación en que se encuentra la hegemonía norteamericana en los albores del siglo XXI y se analizan los repliegues y desafíos que padece para poder mantener su liderazgo como centro de poder mundial. En ese recorrido, se hace un primer recuento del trayecto realizado por los Estados Unidos durante la administración del ex presidente William Clinton, la cual se caracterizó por el reposicionamiento de la economía a nivel mundial, para años más tarde, volver a tropezar en la administración de George W. Bush, con sus perennes dificultades sobre su déficit comercial y fiscal. En el segundo apartado, se examina la hecatombe financiera que inició en 2007 y la respuesta que la administración estadounidense implementó. El tercer epígrafe identifica el papel de los nuevos actores emergentes, China e India, en el concierto internacional. La última parte, vislumbra las perspectivas de la hegemonía estadounidense y resume las conclusiones que la investigación vertió.

El reposicionamiento de la hegemonía norteamericana y el creciente deterioro en sus cuentas externas

La expansión de la economía norteamericana durante la década del ochenta, comenzó a partir de 1983 y continuó durante el resto del decenio a un ritmo de crecimiento muy similar (ver cuadro 1)¹. Según Guillén (1992), la recuperación de la economía norteamericana se apoyó en cuatro elementos claves: la sobrevaluación del dólar, la elevación de las tasas reales de interés, la desregulación de las actividades financieras y la transferencia de capitales de los PED a los países industrializados para el pago del servicio de la deuda externa. De esta forma, la política ofertista hizo posible la recuperación de la economía norteamericana.

Cuadro N° 1
PNB Estados Unidos, Japón y Alemania, 1980-1989
(Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Estados Unidos	-0,2	1	-2,5	3,6	6,8	3,4	2,8	3,4	3,9	3
Japon	4,3	3,7	3,1	3,2	5,1	4,9	2,5	4,5	5,7	4,9
Alemania	1,5	0	-1	1,9	3,3	1,8	2,3	1,8	3,4	2,7

Fuente: OCDE. *Economic Outlook*. 1981, 1984, 1986 y 1989.

¹ Durante los dos primeros años del decenio de los ochenta, se observó una considerable atonía en las principales economías del mundo. En ese lapso, el producto real de los países de la OCDE, apenas tuvo un crecimiento de 1,3% anual. La atonía fue particularmente aguda en Estados Unidos, donde se dio un descenso considerable del PNB durante 1982: -2.5.

Este notable crecimiento de la economía estadounidense había sido, hasta ese momento, el más largo desde la posguerra. Sin embargo, implicó el empeoramiento de su balanza en cuenta corriente y el continuo y creciente endeudamiento con el resto del mundo (particularmente con Japón y Alemania).

En efecto, uno de los principales saldos negativos de la economía norteamericana fue su notoria incapacidad para controlar el déficit externo de la balanza de pagos. Este desempeño decepcionante puede observarse en el cuadro 2, donde es notorio el deterioro de la cuenta corriente a lo largo de toda la década (exceptuando 1984) pasando de un ligero superávit de 6 mil millones de dólares en 1981 a un déficit de 104 mil millones de dólares en 1989.

Cuadro N° 2
Cuenta corriente de Estados Unidos, Alemania y Japón, 1981-1989
(Miles de millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Estados Unidos	6.3	-9.1	-46	106	-115	-133	-144	-126	-104
Alemania	-8.5	1.8	4.1	6.9	13.2	32.5	45.2	48.5	48.5
Japon	4.7	6.9	20.8	35	49.2	85.8	87	79.6	57

Fuente: OCDE. *Economic Outlook*. 1981, 1984, 1986 y 1989.

El hecho de que la economía estadounidense fuera crecientemente deficitaria, hizo que succionara los recursos excedentarios de Japón y Alemania (ver cuadro 2). De esta forma, EE.UU. pasó a ser, a partir de esta década, un deudor neto después de haber sido un acreedor neto durante buena parte del siglo XX.

La década del noventa se caracterizó por la continuidad y el empeoramiento del déficit en cuenta corriente estadounidense, que transitó de 1,8% del PIB en 1990 a 4,5% en el año 2000.

Para la primera década de este siglo, la tendencia general al deterioro del déficit en cuenta corriente se mantiene, pues este pasa de 145 mil millones de dólares en 2003 a 196 mil millones de dólares para 2011, es decir, pasa de 4% del PIB a más de 6% para 2011.

Algunos investigadores (McKinnon, 2005: 15) advirtieron que el poderío norteamericano se ponía en entredicho debido a su notable déficit comercial, el cual golpeaba fuertemente al sector de las manufacturas y aceleraba el proceso de desindustrialización nacional. Lo que significaba que el empleo en las manufacturas estadounidenses, con su alta tasa de

cambio técnico, estaba rápidamente cayendo en comparación con otras economías industriales maduras.

Esta situación es apremiante porque nunca antes se percibió que el país que emite la moneda internacional por excelencia, acumule un déficit en cuenta corriente que supera el 7% del PIB. De igual manera, nunca antes se advirtió que el país que emite la moneda de reserva se endeude con el resto del mundo por una suma equivalente al 25% del PIB (Eichengreen, 2006: 1).

En conclusión, el déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos vino ascendiendo constantemente como porcentaje del PNB por más de una década. Esta renovación del déficit es insostenible en el largo plazo puesto que implica un notable aumento del endeudamiento externo norteamericano, que a su vez incrementa el déficit fiscal. A esta inconsistencia hay que sumarle el deterioro persistente de su déficit comercial. Tal escenario, trajo a primer plano el cuestionamiento de la hegemonía estadounidense para el siglo XXI. En fin, la historia muestra que ninguna nación hegemónica puede mantenerse perennemente con un creciente déficit en su balanza comercial y fiscal.

Por todo ello, durante el periodo de estudio se constata el cambio crucial de los Estados Unidos, que de ser la nación acreedora más grande del mundo hace unos decenios², pasó a ser la más endeudada del orbe. Consecuentemente, su preeminencia económico-financiera disminuyó³, mientras que la importancia de los actores japoneses, europeos y asiáticos se incrementó notablemente. Este hecho marca la transición de una situación de monopolio a otra de oligopolio económico competitivo.

Así las cosas, es necesario tener presente que aumentó el número de actores económicos en la conducción económico-financiera mundial, proceso que permitió que hoy el peso económico y la influencia política se encuentren aún mejor distribuidos. Simultáneamente, la mundialización impulsada por el cambio tecnológico implicó una mayor interdependencia, que afecta la política económica y las interacciones entre los distintos grupos de países.

En fin, las tres últimas décadas estuvieron marcadas por grandes y crónicos déficit en cuenta corriente norteamericana que tuvieron como contraparte grandes y crecientes superávits en cuenta corriente japoneses,

² Según Tavares (1992) la posición de acreedor neto del gobierno de EE.UU. data desde 1914.

³ "Otro rasgo de la crisis actual consiste en el debilitamiento de la hegemonía económica de Estados Unidos, al aumentar más rápidamente la productividad del trabajo con la incorporación de nuevas tecnologías en forma más intensa en Alemania y Japón, y con una organización del trabajo más eficaz, sobre todo en el último país. Sin embargo, en varios estudios recientes se destaca que Estados Unidos ha vuelto a recuperar en cierta medida la hegemonía económica al encabezar el desarrollo de algunas tecnologías de punta, aumentando su competitividad en la industria y los servicios financieros, con un mayor dinamismo comercial y con la firma del tratado de libre comercio con Canadá y México." Rueda (1998).

alemanes y asiáticos que mostraron ser difíciles de reducir, lo que resultó en una fuente continua de fricción internacional.

Entre los problemas que genera el gran déficit en cuenta corriente estadounidense destacan tres: (a) los hogares y algunas empresas de Estados Unidos ven reducida su solvencia al contraer una deuda excesiva; (b) el proteccionismo aumenta a medida que el gran déficit comercial de Estados Unidos continúa socavando la base industrial del país, y (c) la insostenibilidad del déficit externo en el largo plazo.

En lo que respecta al último punto, algunos autores (Mann, 2000: 3) argumentan que a menos que se efectúen reformas estructurales en Estados Unidos y en el exterior (elevando, por ejemplo, la tasa de ahorro de los hogares y preparando a los trabajadores para los cambios que vendrán); se devalúe sensiblemente el dólar o se produzcan cambios significativos en el ciclo económico, seguirán aumentando los déficit comercial y en cuenta corriente, situación que en algunos años será insostenible.

Y todavía más, debido al hecho de que este país se convirtiera en el principal huésped de la inversión extranjera y en el más endeudado del mundo, tendrá que pagar el servicio de su deuda externa imponiendo una carga adicional sobre su economía. Actualmente dicha deuda es cercana a tres billones de dólares, lo cual representa más del 20% del PIB estadounidense, y se pronostica que siga creciendo. Esto es algo sin precedente, tratándose del país central del sistema. Consecuentemente, el crecimiento de su deuda externa significa que, cada año, un mayor porcentaje de los ingresos de la nación se destinará al servicio de la deuda en lugar de utilizarse para elevar el nivel de vida de los estadounidenses. Y todavía más, si la ampliación de su déficit externo va acompañada de una disminución de la tasa de ahorro interna, esto significará que el endeudamiento externo aumentará y estará financiando el consumo en lugar de la inversión. Por todo ello, el desequilibrio externo es insostenible.

En fin, la pérdida relativa del poderío norteamericano es marcada por la inestabilidad del dólar, el endeudamiento inmenso acompañado de la seria caída en la tasa de ahorros estadounidense y el crecimiento exorbitante de su déficit comercial y en cuenta corriente, que amenazan la estabilidad mundial.

La debacle estadounidense: 2007-2011

La debacle de la economía más grande del mundo vivió sus momentos más álgidos durante el pasado lustro. El pánico inició en el otoño de 2007 con el estallido de la burbuja hipotecaria norteamericana. Luego tuvieron que presentarse otros colapsos (como el rescate del banco *Bear Stearns*⁴ y

4 El 18 de julio de 2007 quebraron dos fondos de inversión del banco estadounidense Bear Stearns.

la debacle del *Washington Mutual*) para que se hiciera algo al respecto. Pero fue hasta el 31 de marzo de 2008, que se dio a conocer a la luz pública la reforma del sistema financiero estadounidense, la más grande (hasta ese momento) desde la década de 1930. Se confiaba que con ella los problemas no solo se detendrían sino además se resolverían de fondo.

Nada más equivocado, la reforma fue incapaz de contener la hecatombe bursátil, la contracción del crédito y la quiebra de las más importantes hipotecarias estadounidenses, que se presentó medio año más tarde (septiembre de 2008) en Wall Street. En efecto, los problemas continuaron a tal nivel que las dos grandes hipotecarias del país, Fannie Mae y Freddie Mac, que poseían o aseguraban la mitad de las hipotecas norteamericanas, tuvieron que ser rescatadas el 7 de septiembre de 2008. Pero la alarma financiera nuevamente se encendió, días más tarde, cuando la aseguradora más grande del país y del mundo American International Group (AIG) se hizo añicos.

Ante la emergencia del país, el presidente George W. Bush nuevamente emitió, a finales de septiembre de 2008, un plan de rescate financiero por 700 mil millones de dólares. En suma, se pensaba que con este paquete de reforma se detendría el huracán financiero. No obstante, la iniciativa no frenó la caída de las principales bolsas bursátiles en el mundo. Tampoco se pudo detener la reestructuración financiera mundial y las ganancias del gran capital financiero transnacional, entiéndase Citigroup y JP Morgan Chase. Por tanto, la combinación del estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis crediticia y la recesión económica siguen causando estragos y reacomodos en los centros financieros globales.

Igualmente, los problemas de la economía estadounidense (primer deudor mundial, crecientes déficit comercial y fiscal, caída de la tasa de ahorro de los hogares) y su sistema financiero (excesiva liberalización financiera) son visibles desde hace años. De la misma forma, se advirtió, años atrás, sobre la crisis de los préstamos de alto riesgo y de los abusos que se estaban cometiendo en el mercado hipotecario. Todo indicaba que se iba por el camino equivocado: la vía del mercado y de la liberalización financiera.

Así, con el derrumbe de la regulación financiera sobrevino el caos. Lo que no querían que sucediera, volvió a ocurrir: *la intervención del Estado en la actividad financiera*. Consecuentemente, de un proceso de abierta liberalización y desregulación del mercado financiero se pasó nuevamente a un proceso de *re-regulación* del sistema bancario y parabancario (aseguradoras, derivados, swaps, etc.).

Ante todo lo anterior, es urgente impulsar la idea de construir una nueva arquitectura financiera internacional sobre nuevas bases globales que permitan, en primer lugar, el control y el raciocinio de los mercados finan-

cieros mundiales, y en segundo lugar, el establecimiento de una representación más democrática en las instituciones financieras globales. Un avance, en ese sentido, es la mayor representación de las naciones emergentes en el concierto mundial.

La economía estadounidense llegó al abismo y tardará meses en recuperarse. Prevenir la próxima crisis hipotecaria, bancaria y financiera es tarea no solo de especialistas y líderes políticos⁵ sino de todos aquellos preocupados en las finanzas globales. Un paso en ese camino es no olvidar la reciente lección: *no puede haber estabilidad del sistema financiero mundial sin la instauración de un marco regulatorio para el siglo XXI, el cual pueda evitar llegar al caos financiero.*

Sin embargo, hasta el momento, no ha surgido un nuevo paradigma que cuestione la estrategia de recuperación estadounidense, pese a que las medidas especificadas han mostrado pocas señales de funcionamiento. Caso contrario sucedió con la batalla de ideas que se generó después de la Gran Depresión de 1929.

Las autoridades americanas han llegado a ser rehenes de los mercados financieros. La fragilidad en el corazón del modelo americano desafió a la economía mundial, pero Japón y Alemania fueron los más dependientes de lo que pasaba en Estados Unidos. El déficit estadounidense no solo fue el síntoma de enormes desequilibrios cuantitativos sino de un desequilibrio cualitativo deliberado: el desplazamiento de las actividades productivas hacia China y otras economías emergentes, evitando una deflación a escala mundial (conducido en este caso no por un colapso en la demanda sino por reducción de costos).

En fin, Estados Unidos presenta un desorden económico general y las presiones para corregir este desequilibrio interno son limitadas, porque el papel de reserva del dólar hace posible financiar un amplio déficit en cuenta corriente. Lo más grave es que el rápido crecimiento de las exportaciones de China e India ha sido desastroso para los trabajadores de occidente. Los países capitalistas avanzados exportan servicios de alto valor a cambio de manufacturas chinas. El ajuste para el occidente no toma la forma de especializaciones cambiantes sino de desempleo, subempleo y caída salarial.

En síntesis, el sistema que el modelo estadounidense estableció depen-

⁵ Una constante demanda de los líderes políticos en relación al ámbito financiero es que exista transparencia en los mercados financieros mundiales. Sobre este tema, el presidente de Francia, Nicolás Sarkozy se ha mostrado contundente al afirmar que: "No se puede permitir que los especuladores destruyan los mercados financieros. Esta falta de transparencia no puede continuar". Igualmente ha condenado a los especuladores: "No se puede permitir que unas decenas de especuladores echen por tierra todo un sistema internacional adquiriendo dinero sin importar en qué condiciones, comprando a no importa qué precio y sin saber quién presta". En un tono más conciliador, la canciller alemana Angela Merkel ha sostenido la necesidad de que haya más transparencia y de llevar el tema a la reunión del Fondo Monetario Internacional y el Consejo Europeo. Ver: *El País*, 17 de septiembre de 2007.

de de la subordinación de la política monetaria y crediticia a los requerimientos de las finanzas desregularizadas.

La nueva era multipolar

El cuestionamiento de la hegemonía norteamericana testifica al mismo tiempo que ni Japón ni la Unión Europea han podido crecer a un ritmo suficiente como para actuar como motor de la economía global. Es más, no han logrado ser el reemplazo de EE. UU. ni han representado un desafío a la emergente China y el sudeste asiático (Griesgraber y Ugarteche, 2006:36).

En contrapartida, el nacimiento del siglo XXI ha estado acompañado de una fortaleza en las economías del sudeste asiático, en particular la china y la india. Ambas naciones, a pesar de que todavía son consideradas como Estados emergentes tanto económica como políticamente, no dejan de ser candidatas naturales para ocupar el puesto de la hegemonía estadounidense. Ciertamente, China posee más de un trillón de dólares en reservas monetarias; mientras que el sector de alta tecnología de India está creciendo a grandes saltos. Adicionalmente, ya son reconocidas como potencias nucleares y navales. Según el Consejo de Inteligencia Nacional estadounidense, para 2025 China e India ocuparán el segundo y cuarto lugar en las economías más grandes del mundo. Tal crecimiento está abriendo el espacio para *una era multipolar en política mundial* (Drezner; 2007: 1).

A lo largo del siglo XX, la lista de grandes potencias mundiales fue predeciblemente corta: los Estados Unidos, la Unión Soviética, Japón y Europa noroccidental. El siglo XXI será diferente. De entrada ya se vislumbran dos aspirantes: China e India. Estos nuevos actores emergentes no solo son el resultado de la paulatina pero inexorable declinación del poderío norteamericano sino la consecuencia del fuerte desarrollo de sus sectores productivos y del terreno ganado en la nueva división internacional del trabajo.

Este notable cambio apunta a un desafío para los Estados Unidos: renovar las instituciones de dominio global que han controlado desde la década de los cuarenta del siglo pasado, o ser severamente cuestionados como líderes futuros. Los regímenes multilaterales establecidos promovieron la liberalización comercial, la apertura de los mercados de capital, la no proliferación nuclear, el aseguramiento de una paz relativa y cierta prosperidad por más de seis décadas, además de beneficios incommensurables para los EE.UU. Pero a menos que poderes crecientes como China e India sean incorporados dentro de este marco, el futuro de estos regímenes internacionales será incierto.

No obstante estas dificultades, está en el interés de los Estados Unidos redoblar sus esfuerzos por participar y ser aceptado en todos los foros mundiales. El creciente antiamericanismo ha revitalizado a los grupos

como el movimiento de los no alineados. Como resultado, este país debe estar preparado para hacer concesiones reales. Si a China e India no las hacen sentir bienvenidas dentro de las instituciones internacionales existentes, estas naciones pueden crear otras organizaciones en donde los EE. UU. estén fuera del escenario.

Una mirada al futuro

Hoy en día, existe una situación diametralmente diferente: el mundo ya no es unipolar⁶ ni tampoco bipolar. Ahora está constituido, en lo económico, por una multipolaridad de potencias. Sin embargo, para algunos autores (Nye, 1991: 23) existe una estructura de poder tridimensional constituida por una estructura de poder unipolar en el consejo superior (el consejo militar); el consejo medio, formado por el consejo económico que es tripolar: conformado por los EE. UU., Europa y China e India. Y finalmente, el consejo bajo (el consejo de las relaciones transnacionales) donde no hay polaridad del todo.

En ese mismo sentido se manifiesta Haass (2008: 9) indicando que el momento unipolar de los Estados Unidos terminó. Las relaciones internacionales en el siglo XXI serían definidas por la impolaridad. El poder sería difuso antes que concentrado y la influencia de los Estados-nación declinaría así como aumentarían los actores no estatales. La impolaridad significa un mundo dominado no por uno o por dos o aún varios Estados, más bien por docenas de actores ejerciendo distintos tipos de poder.

A pesar de todo, parece que los Estados Unidos siguen reacios en el entendimiento de estos consensos. Al menos, la Ronda Doha, El Protocolo de Kyoto y la negativa a la nueva gobernanza mundial en el FMI y el BM así lo han demostrado. En suma, el fracaso estadounidense para administrar más exitosamente el orden internacional de post guerra fría es un producto directo de la mala percepción de Washington sobre el escenario geopolítico mundial (Kupchan, 2003: 205-206).

Conclusiones

La hegemonía norteamericana ha estado bajo presión en la configuración mundial de los últimos años. No solo por las naciones competitivas tradicionales, como Europa y Japón, sino también por la presencia de los nuevos centros de poder mundial: China e India.

El liderazgo norteamericano posiblemente continuará si permanecen

6 Nye (1991) señaló que en realidad el mundo de posguerra no fue hegemónico sino bipolar. Tan solo hay que recordar el papel que jugó la ex Unión Soviética. En suma, los EE. UU. no fueron una hegemonía que podía imponer sus reglas a los demás. Lo atestiguan la "pérdida" de China, Cuba y algunos otros países.

sus avances científico-tecnológicos a la vanguardia. No obstante, la persistencia de su poderío se facilitará si está dispuesto a modificar su política exterior de beligerancia y realiza transformaciones sustanciales en la gobernanza de las principales organizaciones mundiales: el FMI, la OMC, la OMS y el Protocolo de Kyoto. Su rechazo al cambio y el desconocimiento de los nuevos actores hegemónicos en el escenario del poder político posibilitará la fortaleza de Europa Occidental con los nuevos Estados líderes y los países emergentes, dejando de lado y debilitando la supremacía americana.

Adicionalmente, la necesidad estadounidense de continuar con sus déficit gemelos en el largo plazo es insostenible. No ha existido, ni existirá, una nación hegemónica con fuerte endeudamiento externo y bajas tasas de ahorro domésticas. Es necesario que los norteamericanos ajusten su política de endeudamiento internacional.

Hasta ahora, la posibilidad de una nueva hegemonía, en la arena política mundial, está cancelada. Más bien se vislumbra un mundo multipolar (con nuevos agentes y actores) en los próximos lustros. Esto significa que el crecimiento impresionante de China e India durante el pasado reciente no sugiere el nacimiento de una nueva hegemonía, puesto que ninguna de las dos es hegemónica en las dimensiones militar, económica, política y ni siquiera en los índices de desarrollo humano.

No es sorprendente que el sistema sea inherentemente inestable. Tampoco es extraordinario que las crisis sean ya parte de nuestras vidas. Lo que sí resulta relevante es que se presenten en la esfera de las finanzas y, especialmente, en el sector de la titularización. Sin embargo, debe quedar claro que esta es solo la forma de expresión de la crisis. La esencia de la pandemia es estructural, pues se encuentra enterrada en la estructura productiva de las economías. Por ello, es necesario corregir los principales problemas estructurales estadounidenses y europeos y no exclusivamente tapar los enormes boquetes dejados por las quiebras de las instituciones parabancarias.

Finalmente, no basta con una generación de reformas financieras más robustas para el futuro, hay que corregir las entrañas del sinuoso sistema mundial, en donde la búsqueda de un nuevo mundo sea factible y posible, en donde el mercado trabaje para la sociedad y la idea del buen vivir sea una realidad.

Referencias

- DREZNER, W. D. (2007). The new world order. *Foreign Affairs*, 86 (2).
EICHENGREEN, B. (2006). *El dólar como moneda de reserva*. Berkeley: Universidad de California.
GRIESGRABER, J. M. Y UGARTECHE, O. (2006). ¿Qué hacer con el FMI?

- Algunas perspectivas desde la sociedad civil. *Revista Nueva Sociedad*, 206, 35-46.
- GUILLEN, A. (1992). La fase deflacionaria de la crisis y la recesión actual. *Investigación Económica*, 199.
- HAASS, R. (2008). The age of nonpolarity. What will follow U.S. dominance? *Foreign Affairs*.
- KUPCHAN, C. (2003). The rise of Europe, America's changing internationalism, and the end of U.S. primacy. *Political Science Quarterly*, 118 (2).
- KUPCHAN, C. Y TRUBOWTZ, P. (2007). Grand strategy for a divided America. *Foreign Affairs*.
- MANN, L. C. (2000). ¿Es sostenible el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos? *Finanzas y Desarrollo*, 37 (1).
- MCKINNON, R. (2005). *Trapped by the international dollar standard*. Stanford University.
- NYE, J. Jr. (1991). *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- RUEDA P., I. (1998). *México: crisis, reestructuración económica, social y política*. México: Siglo XXI-IIE UNAM.
- TAVARES, M. DA C. (1992). Reestructuración industrial y las políticas de ajuste macroeconómico en los centros. (La modernización conservadora). *Investigación Económica*, 199.

SEGUNDA PARTE

LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y
EL DESARROLLO



Buscando las causas del colapso del comercio mundial: ¿Los desequilibrios globales?

*Claudio Lara Cortés**

Introducción

La crisis global, desencadenada en Estados Unidos en 2007, provocó a finales del año siguiente el inicio de un espectacular colapso del comercio mundial. No solo han llamado la atención la gravedad y la forma súbita que asume esta caída, sino además su propagación sincronizada a nivel planetario. Este derrumbe, sin precedentes, de los intercambios globales tomó por sorpresa a los economistas ortodoxos y heterodoxos que aún debaten acerca de sus causas, consecuencias y perspectivas para un eventual ciclo de recuperación.

Desde el ámbito de la economía convencional se tiende, por inercia, a buscar las causas del colapso en uno de los aspectos básicos del mercado, ya sea la oferta o la demanda, llamadas para este caso, ‘shock de demanda’ o ‘shock de oferta’ para subrayar el origen ‘externo’ de las causas. Con respecto al último, han sido propuestas al menos tres hipótesis: la contracción del crédito comercial, la aplicación de algunas medidas proteccionistas y la expansión de las cadenas de producción (o especialización vertical). Por el contrario, la mayoría de los economistas y ciertas instituciones multilaterales afirman que la causa principal radica en la abrupta contracción de la demanda mundial.

No obstante, ambas explicaciones parecieran ser muy superficiales e incompletas, lo que ha permitido nuevas interpretaciones que colocan el acento en los persistentes desequilibrios globales. Diversas corrientes teóricas convergen en torno a este planteamiento, desde neoclásicas hasta marxistas, pasando por visiones postkeynesianas. Este trabajo pretende analizar críticamente el origen y las características de esos desequilibrios,

* Economista. Director Magíster en Economía de la Escuela Latinoamericana de Postgrados, Universidad ARCIS. Miembro de la Red de Estudios de Economía Mundial, REDEM. Miembro del Grupo de Trabajo “Economía Mundial, Globalización y Economías Nacionales”, CLACSO y Miembro del Directorio de Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, SEPLA.

sin perder de vista tales posturas teóricas y desde una perspectiva que busca trascender las dicotomías, ya sea entre lo nacional e internacional, o entre la esfera de producción y la de circulación, presuponiendo la plena 'internacionalización' de las diferentes formas del capital (capital-mercancía, capital-dinero y capital-productivo).

Derrumbe del comercio mundial y desequilibrios globales

Hasta antes de su colapso, el comercio global vivió una larga onda expansiva que estuvo acompañada por crecientes desequilibrios globales, entendidos como grandes déficit y superávit en la balanza comercial y en cuenta corriente.

Tales desequilibrios expresan una tendencia immanente del capital a un exceso estructural de la oferta sobre la demanda. Dicho de otra forma, el equilibrio no puede ser más que fortuito. Los desequilibrios, a su vez, sufren variaciones periódicas, acentuados por los ciclos económicos, y suelen ser acumulativos.

Es así como en los tiempos actuales, llamados de globalización, se registraron pequeños desequilibrios en los primeros años del decenio de 1970, inmediatamente después que se pusiera fin al sistema de tipo de cambio fijo de Bretton Woods, y a mediados de la década del setenta, en parte como consecuencia del alza de los precios del petróleo. A mediados de la década siguiente se vivió un período más largo y más pronunciado de desequilibrios, cuando la economía estadounidense se recuperó de su recesión más profunda de la posguerra y el dólar se apreció fuertemente frente a las principales monedas (OMC, 2007: 32). Desde que el comercio mundial retomó con rapidez su crecimiento en los primeros años del decenio de 1990, los desequilibrios tendieron a exacerbarse todavía más.

Entre los países con déficit, ha sido central el que registra Estados Unidos, el cual creció constantemente a partir de 1991, pero de forma mucho más pronunciada desde fines de esa década hasta el desencadenamiento de la crisis en 2007. Así, a partir del año 2000 alcanzó promedios del 7% y 8% del comercio mundial, casi el doble del promedio del decenio de 1990, que fue del 3,8%.

Dado que en términos conceptuales un déficit (superávit) en cuenta corriente es igual a un ahorro neto negativo (positivo), el creciente déficit estadounidense será compensado por los excedentes provenientes de otros países que registran superávit en sus balanzas comerciales, especialmente China, Japón y países exportadores de petróleo. De hecho, Estados Unidos venía absorbiendo más del 90% del total mundial de los excedentes ahorrados entre 2001 y 2006 (Li, 2007: 6), tal como se observa en el cuadro 1.

Cuadro N° 1
Participación en el total de la cuenta corriente mundial
(superávit o déficit), 1995-2006
(Porcentajes)

	1995-2000	2001-2005	2006
Estados Unidos	-77,8	-94,1	-91,5
Zona Euro	14,9	5,9	0,9
Japón	37,6	22,9	18,3
Reino Unido	-6,1	-5,9	-8,6
Otros miembros OCDE	2,7	9,2	7,4
China	6,5	10,1	26,7
Asia (excluye China y Japón)	4,3	13,1	10,8
África y Medio Oriente	0,9	15,4	25,5
América Central y del Sur	-16,1	0,6	5,5
Europa Central y del Este	1,8	6,4	7,5
Mundo (discrepancia estadística)	31,3	16,4	-2,6

Fuente: OCDE (2007).

Durante esos años, las principales corrientes de la economía no advertían peligros en tales desequilibrios globales. Esta es la opinión de influyentes personajes como Alan Greenspan (2010) y Ben Bernanke (2008), para quienes el déficit de Estados Unidos no representaba riesgos al reflejar el exceso de ahorro (saving glut) en Asia y otros países, acompañado por un alto nivel de confianza en la estabilidad de la economía de ese país. Por esos años se hablaba de la “Gran Moderación”, caracterizada por una baja inflación global y luego por bajas tasas de interés real de largo plazo. En otras evaluaciones (Dooley, Folkerts-Landau and Garber, 2006), la combinación de países con excedentes y otros con superávit había dado lugar a un sistema monetario internacional informal (Bretton Woods II) con un alto grado de estabilidad (Priewe, 2010: 37).

Por su parte, la OMC, sumándose a la mirada ‘positiva’ de los desbalances, destacaba que el déficit había “representado un vigoroso factor de crecimiento de la demanda en la economía mundial” (OMC, 2007: 32). En esa misma línea, Minqi Li argumentaba, desde el marxismo, que “el déficit norteamericano ayudó a absorber el exceso global de capacidad productiva y permitió a muchas economías seguir modelos de crecimiento dirigidos por las exportaciones. Dado el tamaño de la economía norteamericana y su propensión a importar, esto representa una contribución significativa a la demanda global agredada” (Li, 2007: 6).

Sin embargo, para algunas visiones, un desequilibrio cubierto por el influjo de capitales es claramente inestable para la economía global, al menos en el mediano plazo. Depende del interés de los capitales privados extranjeros y de los fondos soberanos de los gobiernos por poseer activos norteamericanos denominados en dólares, con el valor de estos activos y del propio dólar bajo fuerte presión. Estos desequilibrios (prosigue el argumento) podrían conducir tarde o temprano a una fuerte devaluación del dólar, que dañaría el crecimiento de los países con excedentes, pero también al conjunto de la economía mundial¹.

Aunque solo pocos autores advirtieron la crisis financiera (Roubini and Setter, 2004), ninguna de las visiones señaladas pudo prever que tales desbalances conducirían a un estallido financiero de grandes proporciones, y luego al colapso del mismo intercambio internacional de mercancías. No obstante, la esperada devaluación violenta del dólar todavía no ocurre.

En realidad, tras la explosión financiera en Estados Unidos, el comercio mundial experimentó una contracción histórica en 2009, siendo la más pronunciada de los últimos 70 años. Este desplome fue aún mayor en términos de dólares (-22,6 %), que en volumen (-12,2%); debido en parte importante a la fuerte reducción, a fines de 2008, de los precios de los bienes transados internacionalmente, sobre todo de materias primas y del petróleo, en particular.

Debe reconocerse que los flujos comerciales han retrocedido de manera significativa en varias ocasiones anteriores (al menos en tres veces desde la Segunda Guerra Mundial). Como evidencian los datos de la OMC, el intercambio internacional cayó por tres trimestres durante tres de las cuatro recesiones mundiales que se han sucedido desde 1965. Específicamente, en -0,2 % en 2001, en -2,0% en 1982 y en 7% en 1975. Pero en ningún caso el retroceso se aproximó en magnitud al reciente desplome que se concentró en el último trimestre de 2008 y el primero de 2009. En efecto, durante ambos trimestres los flujos del comercio mundial estuvieron un 15% por debajo de los niveles de iguales períodos previos.

Si bien la magnitud del reciente hundimiento del comercio no es tan grande como aquella registrada durante la Gran Depresión de la década del treinta, la intensidad de la caída no tiene comparación. En rigor, la transmisión del 'shock comercial' fue prácticamente inmediata. Considérese que durante la Gran Depresión el comercio mundial tardó 24 meses en alcanzar la profundidad que al actual derrumbe le demoró nueve meses.

Otra de las características del 'Gran Colapso Comercial' dice relación con la alta sincronización mostrada a nivel global. De acuerdo con la OMC (2010), el 88,3% de los 189 países que participan del comercio experimen-

¹ Bergsten and Williamson (2004) proporcionan una exhaustiva revisión del punto de vista 'pesimista' del déficit de cuenta corriente de Estados Unidos.

taron en 2009 un descenso en el valor de sus exportaciones y el 53,4% lo hizo de manera drástica con tasas igual o menores al -20%. De los grandes países, Japón fue el que sufrió la baja más espectacular de sus envíos. Incluso la sincronización del derrumbe no hizo distinción entre los países según sus niveles de desarrollo. Soledad Zignago (2010: 5) muestra que “la caída de los emergentes fue similar a la de los desarrollados en tiempos y magnitudes”.

Es así como América Latina sufrió una violenta contracción de su comercio en el año 2009, el que finalizó con caídas históricas en el valor de las exportaciones e importaciones del 23% y el 25%, respectivamente. La baja del valor de las exportaciones de bienes representa una mengua combinada del 14% en los precios y el 9% en el volumen. Este nivel de deterioro de ambos indicadores de las exportaciones no se registraba desde la década de 1930, en tanto que el de las importaciones fue similar al observado durante la crisis de la deuda externa de 1982 (CEPAL, 2010b: 5). A diferencia de los países industrializados, cuyo colapso comercial corresponde sobre todo a la disminución del volumen exportado de las manufacturas, en los países latinoamericanos el principal origen está en el deterioro de los precios de los productos básicos exportados. De hecho, para los países de América del Sur tres cuartos de la caída en los ingresos por exportaciones se explican por la baja en el precio de las exportaciones (CEPAL, 2010a).

Igualmente, debe señalarse que los llamados países menos adelantados (PMA) sufrieron duramente las consecuencias de la crisis global, ya que en 2009 el valor de sus exportaciones no petroleras destinadas a los principales socios comerciales disminuyó más del 8,5%, a pesar que el volumen de las mercancías exportadas aumentó casi un 6%, mejor que la media mundial. Dicho en otras palabras, los PMA exportaban más por menos en este período de crisis.

De todas maneras, cabe destacar, que durante el ciclo contractivo 2008-2009 las exportaciones de las economías desarrolladas cayeron por debajo del promedio mundial y de manera mucho más pronunciada respecto a las economías subdesarrolladas, mientras que en la fase de recuperación ellas estarían creciendo por debajo tanto del promedio mundial como de las economías en desarrollo (ver cuadro 2).

Cuadro N° 2
Exportaciones de bienes, 2007-2010
(Variación porcentual anual)

	2007	2008	2009	2010 a
Mundo	6,5	2,2	-12,2	13,5
Economías desarrolladas	4,8	0,8	-15,3	11,5
Economías en desarrollo y CEI	9	3,8	-7,8	16,5

(a) Proyecciones

Fuente: Secretariado de OMC.

Con la crisis global desatada y en medio del colapso del comercio, los economistas del *establishment* comenzaron a ensayar diversas explicaciones para comprender cómo se llegó a esta debacle. Entre ellas, los desequilibrios mundiales concitaron mayor atención entre quienes están debatiendo las causas de la crisis. Martin Wolf fue uno de los primeros en presentar sus planteamientos en su libro *Fixing Global Finance*, así como en numerosos artículos aparecidos en el *Financial Times*, donde es editor económico principal. También lo hicieron otros autores como Stephen Green de *Standard Chartered*, David Cohen de *Action Economics*, Michael Pettis, profesor de finanzas de la Universidad de Peking y C. Fred Bergsten del *Peterson Institute for International Economics*.

Inmediatamente después, otros economistas se sumaron masivamente a la ‘hipótesis de los desbalances globales’, convirtiéndola en ‘sabiduría convencional’, según la frase popularizada por John Kenneth Galbraith. Pero al igual que otras ‘sabidurías’, existe mucho debate, pero poca claridad sobre sus significados y causas.

Diversas visiones sobre los desequilibrios globales

Las discusiones acerca de los llamados desequilibrios globales se han focalizado principalmente en dilucidar si estamos frente a un problema bilateral o global, y si este se reduce al intercambio de bienes (cuenta corriente) o debe incorporar a la cuenta de capital de la balanza de pagos para encontrar las verdaderas razones del colapso comercial.

¿Desbalances bilaterales o multilaterales?

Para muchos autores, los desequilibrios globales han estado fuertemente concentrados en dos países: Estados Unidos y China; el primero,

con un enorme déficit en cuenta corriente y el segundo, con un inmenso superávit². En tanto, el déficit comercial entre Estados Unidos y China explica alrededor del 30% del déficit total norteamericano. Debe reconocerse que nunca antes en la historia habían existido desbalances globales de esta magnitud (Priewe, 2010: 33), los que han llevado a crecientes conflictos comerciales entre ambos países.

Varios economistas del *establishment* norteamericano, neoclásicos y postkeynesianos, han colocado el tipo de cambio dólar-renminbi como tema central de la disputa chino-americana, llamando a la apreciación del renminbi para restaurar el equilibrio entre ambas monedas.

En esa perspectiva, C. Fred Bergsten sostiene desde la teoría neoclásica que el “renminbi chino está subvaluado en casi 25% según el promedio del peso-comercial de los países y en cerca de 40% contra el dólar. Las autoridades chinas compran diariamente alrededor de 1 billón de dólares en los mercados cambiarios para evitar la apreciación de su moneda y de esta forma mantener artificialmente su fuerte posición competitiva. Varios países vecinos del Asia que tienen considerable significado económico (Hong Kong, Malasia, Singapur y Taiwan) mantienen sus monedas devaluadas en aproximadamente las mismas magnitudes con el fin de impedir la pérdida de sus respectivas posiciones competitivas frente a China” (Bergsten, 2010: 9).

Tras concluir que “la subvaluación competitiva de la moneda china es una descarada forma de proteccionismo”, Bergsten ha propuesto un procedimiento de tres pasos para forzar al gobierno chino a que modifique su política cambiaria: (a) reconocer a China como “manipulador” de divisas; (b) buscar una consulta especial en el Fondo Monetario Internacional; (c) hacer un requerimiento al panel de resolución de conflictos de la OMC (*op. cit.*: 9).

En la misma línea, el mediático economista postkeynesiano, Paul Krugman (2010), también acusa a China de “intervenir” el tipo de cambio y sus “cálculos sugieren que en los próximos años el mercantilismo chino podría llevar a reducir el empleo en Estados Unidos en torno a 1.4 millón de puestos de trabajo”. En consideración de estas apreciaciones, ha recomendado la imposición de un 25% de sobrecargo a las importaciones chinas.

Estas medidas “unilaterales”, propuestas por estos influyentes economistas, son abiertamente reaccionarias y han tenido eco en varios miembros del Congreso norteamericano, que desde 2003 han venido intentando la aprobación de sanciones contra China³.

Sin embargo, para otros autores e instituciones, el incremento de los desequilibrios por cuenta corriente parece ser un fenómeno mucho más

² De acuerdo a la OMC (2007), el déficit norteamericano fue de 870 mil millones de dólares (6,6% del PIB) en 2006, año que alcanza su máximo nivel, frente a 214 mil millones de dólares (2,4 del PIB) en 1998. En contraste, el superávit de China en 2006 se estima en 184 mil millones de dólares (7,2% del PIB), cuando en 1998 era de 32 mil millones de dólares (3,3% del PIB).

³ Detalles de estos intentos reiterados y de la gran influencia de Bergsten y Krugman, pueden encontrarse en Claude Barfield (2010).

amplio, dado que incorpora a un mayor número de países y regiones que vienen asumiendo un marcado protagonismo en el mercado mundial. En palabras de Jan A. Kregel, estos desbalances que eran generalmente ‘bilaterales’ en el período de postguerra, se han convertido en ‘multilaterales’ en la actualidad (Kregel, 2006: 151). Es así como en 2006, tanto los déficit como los superávit en los países de la OCDE se habían duplicado con respecto a 1988 (OMC, 2007). Por su parte, el creciente superávit comercial de Alemania (que alcanzó el 7,1% del PIB en 2007) convivía al interior de la Unión Europea, especialmente dentro de la zona euro, con algunos países que mantenían déficit.

Por otro lado, muchas economías ‘emergentes’ muestran excedentes en sus cuentas corrientes, ya sea como resultado del alza de los precios de las materias primas y/o de una ‘estrategia exportadora de desarrollo’. Entre ellas se encuentran el resto de Asia Oriental, varias de América Latina y los países exportadores de petróleo⁴.

Estos múltiples desequilibrios son vistos como una forma continua de financiamiento del consumo estadounidense mediante el ahorro neto de los países con superávit. Los datos proporcionados por la OMC así lo confirmarían, ya que en el *peak* de los desequilibrios globales en 2006, antes del inicio de la crisis, los Estados Unidos absorbieron el 60% de todos los excedentes, mientras que China, Alemania, Japón y otros seis países (principalmente exportadores de petróleo) generaron el 75% de todos los superávit. No obstante, el tan discutido superávit chino explicaba el 19% del excedente agregado, mientras que Alemania y Japón daban cuenta del 25%. Otros veinticinco países pequeños hacían el 25% restante de los excedentes totales. No obstante, conviene notar que si bien Estados Unidos es el principal país deficitario, no es el único, como plantean Kregel y otros. Otras economías desarrolladas que lo acompañan (Australia, Italia, España y Reino Unido) sumaban una participación del 22% de los déficit, y 75 países pequeños, sobre todo subdesarrollados, daban cuenta de otro 17%.

Dicho escenario multilateral permite dimensionar mejor la relación comercial entre Estados Unidos y China, que ha estado en el centro de la polémica. Es cierto que China exporta mucho al país del norte, pero también importa mucho (a tasas de dos dígitos o más en la década del 2000) de otros países asiáticos. Debido a la fuerte propagación de las cadenas de producción, que suponen un elevado nivel de integración regional, China registra déficit comerciales sucesivos con todas las economías asiáticas, excepto con Hong Kong. Esto lleva a ciertos autores a sostener que por largo tiempo el “comercio de China ha sido más o menos balanceado, con pequeños excedentes en algunos años y con pequeños déficit en otros” (Gang, 2006: 92), al menos hasta el año 2005.

⁴ A modo de ilustración, téngase en cuenta que el superávit de Arabia Saudita alcanzó en 2006 la cifra de 120 mil millones de dólares, nada menos que el 32,9% de su PIB.

Esta última aproximación intenta, igualmente, encontrar la explicación de los desequilibrios al interior de la 'cuenta corriente' de cada país a partir de un modelo global de competencia perfecta. Desde esta perspectiva, si bien el gasto excesivo de los Estados Unidos aparece como la última causa de los desequilibrios globales, la 'política cambiaria' seguida por los países que muestran excedentes, obtiene gran parte de la responsabilidad. Es decir, mientras los desequilibrios comerciales surgen a causa del sobre-gasto en los Estados Unidos, estos persisten debido a que los países con superávit, especialmente los asiáticos, impiden que sus monedas puedan apreciarse con el fin de impulsar las exportaciones y, en última instancia, el crecimiento económico. Solo si los tipos de cambio fueran 'perfectamente' flexibles (continúa el argumento) las monedas de estos países podrían apreciarse frente al dólar hasta que desaparezca el desequilibrio.

Pero, paradójicamente, este mercado cambiario 'imperfecto' también favorece a Estados Unidos, pues le permitiría obtener financiamiento externo barato debido a la compra que realizan los países asiáticos de activos de reserva de bajo rendimiento denominados en dólares. Esta es justamente la opinión de los economistas que defienden la idea de un Bretton Woods II.

Como se observa en esta visión, la causa de los desequilibrios globales es esencialmente monetaria, y espera de manera unilateral que la política cambiaria (apreciación del renminbi) actúe apropiadamente.

Claro que no todos los economistas de esta corriente aceptan que el devaluado renminbi sea el causante de los desbalances globales en cuenta corriente. En su lugar, argumentan que ellos son primeramente de naturaleza estructural, por lo cual la respuesta esperada de China compete a políticas sociales, previsionales y familiares, más que a la apreciación de la moneda (Reisen, 2010: 61), con el propósito de elevar el consumo interno. Esta es la posición que más adeptos ha ganado entre economistas y gobiernos en el último tiempo.

Por último, conviene notar que las afirmaciones relativas a la administración generalizada de los tipos de cambio ('atados' al dólar) no se corresponderían con la realidad asiática, donde existen muchos países que han impuesto tipos de cambio flexibles (Indonesia, Corea, Tailandia, etc.) desde la crisis que sufrieron en 1997 (bajo la presión del Fondo Monetario Internacional); y los que han 'atado' sus monedas al dólar, como China, lo han hecho de manera temporal y reciente.

Explicaciones desde la cuenta de capital

El foco casi exclusivo de la perspectiva desde la cuenta corriente en los flujos comerciales y los factores que lo afectan (tipos de cambio, etc.), es colocado en cuestión por otras visiones, pues su poder explicativo se ve

reducido significativamente al excluir los movimientos del ‘capital dinero’ que resultaron del quiebre del sistema de Bretton Woods, esto es, “los flujos de capital que reflejan la globalización financiera” (Priewe, 2010: 33)⁵. Esta limitada interpretación tendría su fuente en una confusión conceptual que dice relación con una insuficiente claridad para distinguir entre ‘ahorro’ (un concepto de cuentas nacionales) y ‘financiamiento’ (un concepto de flujo de caja), lo que se traduce en un énfasis exagerado en los flujos netos de capitales, y no en los brutos (volveremos sobre este punto).

En sus intentos por incorporar las influencias que ejercen estos flujos en los desequilibrios globales, la visión conformada a partir de la ‘cuenta de capital’, estima que el excesivo ahorro que fluye a través de este tipo de cuenta desde los países con superávit a los que permanecen en déficit, presiona hacia la baja las tasas de interés de largo plazo a nivel internacional, situación que posibilitaría un largo *boom* crediticio.

En el caso de Estados Unidos, dicha expansión crediticia y las menores tasas de interés hicieron que los hogares sobregastaran, convirtiendo su consumo en el motor del crecimiento mundial. En esta interpretación, el sobregasto norteamericano, con el consiguiente déficit comercial, aparece como la ‘solución’ a un problema más profundo provocado por el excesivo ahorro en la economía mundial. A menos que se enfrente tal problema, la simple reducción de los desequilibrios globales mediante el aumento del ahorro norteamericano o la apreciación de la moneda china, puede empujarnos a una depresión mundial. En realidad, de aceptarse estas recomendaciones de política, el ‘remedio’ podría resultar mucho peor que la enfermedad.

En una variante de la misma perspectiva de la ‘cuenta de capital’, un grupo de autores han colocado el acento más en el *boom* crediticio que en el sobregasto de los hogares. El auge crediticio, en un entorno de desregulación financiera, habría sido acompañado por una mayor flexibilidad en la calificación de riesgo, crecientes precios de activos y por un deterioro de la calidad del crédito, especialmente en el mercado de la vivienda (créditos subprime). Todos estos aspectos, sumados al estancamiento de los salarios de los trabajadores y de la clase media, terminaron por provocar en 2007 el colapso de todo este edificio financiero y luego del comercio mundial.

Puede agregarse que, dentro de la misma visión, también hay posturas distintas a la hora de explicar las causas que subyacen a la acumulación de un excesivo ahorro (*saving glut*) en la economía mundial. Por un lado, el argumento de Bernanke (2005) enfatiza la alta propensión a ahorrar en los países asiáticos con excedentes debido a la confluencia de una serie de factores ‘externos’, tales como las políticas para estimular las exportaciones

⁵ Es decir, los flujos financieros determinados tanto por los diferenciales de tasa de interés como por la especulación de divisas y la inversión extranjera en cartera. A estos tiene que agregarse el incremento de los préstamos bancarios transfronterizos, que fue posibilitado por la liberalización y desregulación de los mercados bancarios domésticos (Kregel, 2006: 154).

(Asia), elevados precios del petróleo (Medio Oriente) y aspectos demográficos y culturales-históricos.

Otros han indicado a la baja tasa de inversión que ha predominado después de la crisis asiática, junto a un desarrollo insuficiente de los mercados financieros y de capital en la región, como causas reales del *'saving glut'* (IMF, 2005; OMC, 2007). Este fenómeno, en términos marxistas, correspondería a una *'sobreacumulación de capital'* que no encuentra oportunidades *'rentables'* de inversión.

Existe una tercera explicación del exceso de ahorro mundial que, sin contradecir el planteamiento anterior, enfatiza el reciclaje de reservas extranjeras a través del sistema financiero norteamericano. Dado que ellas están en gran parte *'invertidas'* en activos denominados en dólares, el efecto de cualquier incremento de reservas internacionales es un aumento por demanda de activos financieros norteamericanos, contribuyendo a agrandar todavía más las burbujas de precios de los activos y el consecuente auge crediticio. La *"excesiva"* acumulación de reservas extranjeras, a su vez, es explicada, a menudo, ya sea por el intento de las economías en desarrollo (especialmente las asiáticas) de resguardarse contra los ataques especulativos a las monedas (como los vividos en los años 1990) ya sea para impedir que sus monedas puedan apreciarse, y así no perder su competitividad exportadora.

Más allá de las cuentas de la balanza de pagos

Dado que los planteamientos de la *'cuenta de capital'* continúan girando en torno a la relación entre Estados Unidos y China (Asia) y recurriendo preferentemente a los flujos netos de capitales, parecieran repetirse, en escala mayor, las limitantes conceptuales y explicativas propias de la *'cuenta corriente'*. En rigor, la *'cuenta de capital'* tampoco es capaz de captar plenamente los movimientos globales del capital dinerario, incluyendo los que ocurren al interior de los espacios nacionales, que son precisamente los que caracterizan a estos desplazamientos en el capitalismo actual. Dicho desde otro ángulo, hoy no estamos frente a flujos financieros *"externos"* que se dan solo *"entre"* países.

De allí la conveniencia de introducir en el análisis los flujos brutos de capitales, que podrían entregar mayores luces acerca de la actividad financiera y los patrones de intermediación predominantes en el período previo a la crisis y, con ello, un entendimiento más adecuado de los desequilibrios globales. Con este propósito nos apoyamos en el trabajo de Claudio Borio y Piti Disyatat (2011), particularmente en sus aportes empíricos sobre los flujos brutos de capital a nivel global (influjos más flujos de salida), que se pueden resumir de la siguiente manera:

1.- A nivel global, desde finales de 1990, la expansión de los flujos brutos de capital ha sido espectacular, empujando las posiciones en cuenta corriente. Estos crecieron desde casi el 10% del PIB mundial en 1998 a sobre el 30% en 2007, como resultado en gran parte de flujos entre economías avanzadas, a pesar de su menor participación en el comercio mundial.

2.- En este contexto mundial, los flujos brutos de capital hacia y desde Estados Unidos se expandieron incluso más rápidamente en los años próximos a la crisis. El aumento en las obligaciones netas del país, que refleja el déficit de cuenta corriente, era casi tres veces menor que el cambio en las obligaciones brutas. Esto evidencia una salida sustancial de inversiones financieras por parte de residentes de Estados Unidos así como la entrada de flujos financieros de extranjeros.

3.- La mayor parte de los influjos brutos que ingresan a Estados Unidos fueron originados en el sector privado, siendo la categoría más importante en términos individuales la adquisición de títulos, predominantemente en la forma de títulos distintos a los del Tesoro. Los compromisos a los inversores extranjeros privados, informados por los bancos estadounidenses, eran también muy grandes y crecieron sustancialmente después de 2002, expresando el mayor rol de los flujos bancarios transfronterizos que más tarde, durante la crisis, acapararían la atención.

4.- Según el origen geográfico de estos influjos, Europa aparece como la fuente más importante con casi la mitad del total en 2007. De éstos, más de la mitad provenían del Reino Unido, cuyo monto excede al de China. Nótese que el Reino Unido es una economía estructuralmente deficitaria, a diferencia de la economía china. Ahora desde la perspectiva de salida de los flujos brutos, Estados Unidos muestra un patrón similar al de los influjos, incluso teniendo Europa una participación mayor.

5.- A comienzos de la crisis, los desequilibrios de cuenta corriente (flujos netos de capital) de Estados Unidos disminuyeron levemente en 2008; en contraste con los flujos brutos, que prácticamente colapsaron, debido sobre todo a la abrupta contracción de los movimientos de capital entre las economías avanzadas (principalmente entre Estados Unidos y Europa). En efecto, durante ese año, los influjos netos cayeron solo marginalmente (20 billones de dólares), mientras que los influjos brutos lo hicieron en alrededor de 1,6 trillones de dólares, una caída cercana al 75% con respecto a su nivel de 2007. También la salida bruta de capitales colapsó. Por su parte, los influjos brutos de China y Japón hacia este país continuaron su curso.

6.- Los datos de *stock* de obligaciones transfronterizas indican que casi la mitad de los poseedores extranjeros de títulos norteamericanos, antes de la crisis, eran residentes europeos. Los Estados Unidos fueron, por lejos, el destino no europeo más importante de los inversores de esa zona. Por su parte, los

inversores chinos y japoneses (fondos 'soberanos') también poseen grandes posiciones, reflejando la acumulación de reservas internacionales. Sin embargo, la posición de títulos privados de hipotecas respaldadas estaban concentradas en inversionistas de las economías avanzadas y de los centros *off-shore* (donde paradójicamente operan muchos capitales estadounidenses).

Adicionalmente, los balances consolidados de los sistemas financieros trabajados por Borio y Disyatat, a partir de los datos del Bank for International Settlements (BIS), confirman el notable *boom* de la banca global durante la década pasada y el prominente rol que tuvieron los bancos europeos en este auge. Desde el año 2000, el total de *stock* de las obligaciones extranjeras de los bancos creció de 10 trillones de dólares a un máximo de casi 34 trillones de dólares a fines de 2007. Esta es una expansión impresionante, incluso cuando es comparada con el PIB global.

En síntesis, a partir de estos datos puede deducirse que las cuentas corrientes no jugaron un papel dominante en la determinación de los flujos financieros hacia Estados Unidos antes de la crisis y que los grandes protagonistas de los flujos mundiales son capitales provenientes de las economías avanzadas, sobre todo de Europa. Así, se coloca en entredicho la visión que responsabiliza a las economías emergentes (China) de los desequilibrios globales. Por lo demás, la mayor parte de esos capitales son privados, y no estatales (esto es, no fondos soberanos). Desde esta perspectiva, el rol de Asia (en particular China) y de los países exportadores de petróleo de 'financiar' el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos o el *boom* crediticio (incluyendo los subprime), pareciera no ser particularmente significativo. Si tienen alguna relevancia los flujos de los fondos soberanos de Asia y de los países exportadores de petróleo, es que han sido una fuerza estabilizadora durante la crisis.

A lo anterior puede agregarse que, al observar solamente los flujos netos, se verificaría que hay aspectos claves de los movimientos de capital que son oscurecidos, o simplemente no captados por ellos. Es el caso de la compra de valores estadounidenses por parte de extranjeros o de las obligaciones que tienen los bancos de este país con no residentes. Tampoco los flujos netos captaron la severa interrupción de los préstamos interbancarios transfronterizos al inicio de la crisis, ni predijeron correctamente la fuente de las tensiones⁶.

Resulta interesante destacar que, paralelamente a esos desarrollos, se fueron creando una serie de sofisticados instrumentos financieros altamente riesgosos (por tanto más rentables), siendo significativos los derivados, que han tenido implicancias directas para el comercio mundial⁷. Estos productos fueron formalmente introducidos para cubrir riesgos en operaciones comerciales y crediticias, pero en la práctica se han convertido en objeto de especulación. Por lo demás, han influido de manera decisiva

⁶ Un desarrollo mayor de estos puntos puede encontrarse en el ya citado trabajo de Claudio Borio y Piti Disyatat (2011).

⁷ Este alcanzó los 6,2 trillones de dólares por día en abril de 2007, comparado a 1,4 trillón de dólares en 1998 por el mismo concepto.

en la determinación de los precios de las *commodities* y de los alimentos⁸. Al sumarse los montos de las transacciones diarias de divisas y las de derivados, tenemos como resultado 11,4 trillones de dólares, que casi iguala el valor anual de las exportaciones globales de mercancías en 2006.

Adicionalmente, cabe notar que los enfoques convencionales fracasan en incorporar de manera plena y adecuada no solo los movimientos del 'capital dinero', como ya fuera expuesto, sino también los movimientos del 'capital productivo' (Inversión extranjera directa [IED]). Con ello renuncian de antemano al análisis de los "actores" reales del complejo comercio mundial, por ejemplo. Esto es particularmente cierto para los economistas convencionales, quienes asumen visiones 'fetichizadas' y posiciones muy chovinistas.

Así, estos economistas ignoran deliberadamente que más del 50% de las exportaciones de China corresponden a empresas extranjeras, incluyendo norteamericanas (Gang, 2006: 92), las cuales tienden más a exportar que a importar, acentuando así el superávit comercial del 'mercantilismo' chino que tanto cuestionan⁹. La situación inversa ocurre con las empresas extranjeras en Estados Unidos, donde las importaciones superan, por lejos, a las exportaciones, agravando de manera decisiva el déficit comercial de ese país. En efecto, durante 2008, las importaciones estadounidenses realizadas por filiales de empresas extranjeras alcanzaron los 566.925 millones de dólares, mientras que sus exportaciones fueron de 232.413 millones de dólares, menos de la mitad. Es decir, las filiales de empresas extranjeras aportaron ese año con 334.512 millones de dólares al déficit de Estados Unidos, que fue igual a 816.199 millones de dólares, esto es, una contribución nada despreciable de 40,1%.

Asimismo, la inversión ejecutada por las empresas norteamericanas en China u otros países tiende a sustituir exportaciones desde Estados Unidos, contribuyendo de manera adicional al déficit. Esto estaría expresando que la 'competitividad' internacional de muchas ETN norteamericanas está basada en privilegiar el aumento de su capacidad productiva alrededor del mundo, en vez de exportar desde su país de origen. En definitiva, puede decirse que estas estrategias y movimientos de capital (en forma de IED) son de largo plazo y estarían jugando un papel ya sea como sustituto (*export substituting effect*) o complemento del comercio (*export inducing effect*) (De Angelis, 2000: 15-16).

Eso no es todo, las 'cadenas globales de valor' o suministro organizadas bajo el liderazgo de las ETN, "no solo han globalizado la producción sino

⁸ El precio de ocho materias primas se había elevado 500% o más a fines de junio de 2008. Para mayores detalles consultar trabajo de Randall Wray (2009).

⁹ El peso de los capitales extranjeros puede dimensionarse mejor al considerar la alta participación del comercio exterior en el PIB (a diferencia de Estados Unidos).

también el financiamiento comercial" (Auboin, 2009)¹⁰. Sofisticadas operaciones de financiamiento (incluyendo a aquellas de empresas medianas o pequeñas) cuentan con un alto nivel de responsabilidad y confianza en que las empresas de suministro globales entregarán su aporte al valor agregado, y tendrán los medios financieros necesarios para producir y exportar en los tiempos requeridos. Cualquier interrupción por parte del sector financiero en la entrega de capital de trabajo, financiamiento de preembarque a las exportaciones, en endosar o emitir cartas de crédito, o en la entrega de seguros de crédito a las exportaciones, podría detener las operaciones de ensamblaje y manufactura de estas cadenas y provocar una contracción en las transacciones comerciales internacionales. Es decir, la eventualidad de cualquier interrupción monetaria constituye justamente la 'posibilidad' de la crisis.

Particularmente, se estima que las finanzas comerciales (créditos y seguros) de este mercado realizan operaciones valoradas entre 10 y 12 trillones de dólares, equivalentes casi al 80% de los flujos comerciales de 2008, que fueron de 15 trillones de dólares. Por lo cual, entre el 80 y 90% del comercio mundial recurre a alguna forma de financiamiento comercial (*op. cit.*). De este modo, la 'posibilidad' de la crisis ha venido generalizándose rápidamente en el mercado mundial, adquiriendo así una mayor potencialidad de realización.

Reflexiones finales

El desarrollo desequilibrado del comercio mundial está estrechamente integrado a formas de producción y a esquemas monetario-financieros cada vez más internacionalizados. Por una parte, las estrategias y movimientos de las empresas transnacionales no solo influyen los patrones del comercio internacional (formas, composición y orientación), sino también los resultados de las propias balanzas comerciales.

Por otra, la espectacular expansión de los flujos brutos de capital y de préstamos interbancarios transfronterizos, así como de la especulación de divisas y de transacciones de derivados/títulos, han provocado cambios estructurales en las balanzas de pagos. Particularmente, cuando estos capitales dinerarios de corto plazo entran de forma masiva e imprevista a un país, aprecian la moneda local, provocando con ello un rápido incremento del consumo de productos importados y un deterioro de la balanza comercial.

La complejidad e integración de estos movimientos productivos, monetarios y financieros cada vez más globales, no pueden en rigor ser capta-

¹⁰ En términos teóricos, "tanto el uso del dinero como dinero y como capital pueden implicar relaciones crediticias cuando el dinero es prestado o pedido a préstamo para facilitar los actos de intercambios" (Fine and Saad-Filho, 2004: 136).

dos plenamente por las cuentas de la balanza de pagos. Hemos visto que la cuenta corriente solo registra ciertos flujos (de entrada y salida) de capital en la forma de ganancias e intereses. Incluso aquello está sujeto a imprecisiones a causa de la entrega de información engañosa por las empresas transnacionales (precios de transferencia, por ejemplo), o porque la balanza de pagos tiene que atribuir una 'nacionalidad' y una 'residencia' al capital, lo que en tiempos de gran movilidad del capital (sobre todo el dinerario) aparece como abiertamente arbitrario y un ejercicio inútil.

El problema de fondo pareciera ser la primacía ontológica de unidades nacionales de acumulación que subyace a la formación de la balanza de pagos. Su propósito 'ideológico' es entregar información de las relaciones comerciales y financieras de un país dado con el resto del mundo, como si fueran relaciones entre países y no entre capitales o empresas individuales.

Es precisamente por medio de las cuentas de la balanza de pagos que las interacciones entre capitales o empresas individuales, que dan vida al proceso de acumulación global, son socializadas como interacciones nacionales. Pero esta socialización ocurre en una sociedad basada en clases, estructurada en torno a la subordinación del trabajo al capital, por lo que cualquier rectificación de los desbalances internacionales tiende a recaer en el trabajo. Cuando los trabajadores de los países desarrollados resisten la intención de las empresas de imponer bajos salarios y condiciones de trabajo precarizadas en nombre de la 'competitividad' nacional, estas trasladan la producción o parte de ella a otros países que poseen 'paraísos laborales'. Con el discurso de la 'competitividad' nacional, el comercio ha asumido en tiempos neoliberales un creciente rol de 'dispositivo disciplinario' de la lucha de clases.

Esos 'paraísos laborales' pueden encontrarse en ciertos países latinoamericanos, pero principalmente en China, en los países de la ex Unión Soviética y del Este asiático (que cubren casi un tercio de la superficie y de la población mundial) tras su plena integración a la economía mundial capitalista. Emergerán nuevos centros geográficos de producción y comercialización que posicionarán a estos países en los lugares más dinámicos de ella. Como resultado de la convergencia del aumento del tamaño de la clase trabajadora a nivel planetario con la revolución en la productividad manufacturera, estos centros inundarán los mercados globales con precios bajos, generando una marcada tendencia a la deflación.

Irónicamente, las presiones deflacionarias también aumentan al interior de las mismas economías 'emergentes', producto de su éxito no solo al permitir la construcción de tremendas capacidades exportadoras, sino además al atraer capital en todas sus formas. Bajo el predominio del dólar como moneda mundial, estas naciones se verán obligadas a emitir deuda soberana en moneda local para absorber los dólares que circulan en sus

economías, resultantes de la penetración de capitales y de los grandes superávit comerciales, para luego convertirlos en reservas internacionales de sus respectivos bancos centrales¹¹. El efecto neto de esta política es deflacionario, puesto que la deuda soberana ayuda a sostener el tipo de cambio (evitando la apreciación), pero reduce la oferta de moneda local.

Mientras mayor es la presión del 'mercado' para que estos países devalúen sus monedas, más aumentan las actividades especulativas y las reservas internacionales acumuladas por los bancos centrales. A su vez, estas reservas (predominantemente en dólares) tendrán como destino obligado la compra de bonos del Tesoro norteamericano. Al contrario de lo que sostiene Greenspan, las reservas en dólares, por definición, pueden ser solo invertidas en activos estadounidenses.

De este modo, el predominio del dólar como moneda mundial evita que las naciones exportadoras gasten internamente los dólares obtenidos del déficit comercial norteamericano, forzándolas a financiar los excedentes de su propia cuenta de capital¹². En definitiva, los países con grades capacidades exportadoras, pero que poseen mercados domésticos reducidos, envían riqueza real a los Estados Unidos a cambio del 'privilegio' de financiar la enorme deuda de este país, para así seguir sosteniéndolo como el gran "comprador del mundo".

Los grandes desequilibrios globales ocultan y distorsionan ese mecanismo perverso. También encubren el papel que cumple la hegemonía del dólar en la propia economía estadounidense: transformar los desequilibrios en los pagos denominados en dólares en una burbuja de endeudamiento denominada en dólares. Es precisamente este 'privilegio' que ostenta Estados Unidos para desarrollar casi sin límites su consumo sobre la base del crédito, lo que ha permitido sustentar su rol de gran "importador del mundo".

Si bien es cierto que ese papel fue valorado positivamente por absorber parte importante del excedente estructural de la oferta sobre la demanda global, aunque implicara crecientes desequilibrios globales, no puede dejarse de mencionarse que los elevados déficits norteamericanos de cuenta corriente significan una permanente apropiación de valor desde otras economías.

A pesar de su extraordinaria capacidad de endeudamiento, Estados Unidos no puede evitar los efectos deflacionarios provocados por la avalancha de productos importados a muy bajo precio sobre el conjunto de

¹¹ Nótese por ejemplo, que en los años previos a la crisis, la principal contribución a la acumulación de reservas de China provenía de las transacciones de capitales (casi un tercio) y de la especulación de divisas (casi 40%). Esta última promovida principalmente por el 'carry trade' practicado por los 'Hedge Funds' norteamericanos.

¹² Conviene recordar que la llamada hegemonía del dólar emergió después de 1991 para permitir a Estados Unidos neutralizar sus persistentes déficits comerciales (y fiscales), ya que de otra forma se habría conducido a enormes desequilibrios de pagos entre este país y sus socios comerciales.

la economía. La única forma que ha encontrado Bernanke para atenuar dichas presiones deflacionarias, es simplemente emitiendo más dólares. Claro que estas políticas, conocidas como de 'relajamiento cuantitativo', tienen sus costos. Por un lado, estimulan grandes flujos de capitales hacia las economías 'emergentes', que colocan presiones adicionales sobre sus monedas y las obligan a tomar medidas de 'esterilización', las cuales refuerzan sus efectos deflacionarios. Por otro lado, continúan destruyendo aceleradamente el trabajo productivo que persiste en su economía (deslocalización). Si bien la deuda no se paga en dinero-mercancía (oro), si se hace directamente con 'trabajo' productivo.

En este escenario de aguda fragilidad fueron gestándose las condiciones para que las posibilidades de la crisis se convirtieran en realidad. El estallido de la crisis en el eslabón más débil del sector financiero norteamericano, los créditos *subprime*, golpeó directamente a la capacidad de compra (con base en deuda) del gran 'importador mundial'. Luego, su propagación al conjunto del sistema financiero global, a partir de la caída de Lehman Brothers, terminó afectando la disponibilidad del crédito comercial. Una vez transformada la crisis financiera en 'Gran Recesión', la demanda agregada sufrió un rezago, especialmente de bienes durables e intermedios. Las cadenas de suministro de las empresas transnacionales jugaron un rol central en la propagación 'sincronizada' del derrumbe comercial.

En síntesis, con un 'arbitraje' de las condiciones laborales globales (incluyendo salarios) y la hegemonía del dólar que descansa en espectaculares niveles de endeudamiento, el comercio mundial tiende a ser altamente desequilibrado y deflacionario. Ni los desequilibrios globales ni las presiones deflacionarias mundiales son problemas monetarios. Los desequilibrios globales pueden reducirse significativamente, como de hecho está ocurriendo en la actualidad, situación explicada en gran medida por la baja actividad económica mundial¹³. A su vez, la persistencia de las mismas presiones deflacionarias, sobretudo en las economías desarrolladas, contribuyen a las bajas tasas de crecimiento.

El porvenir del mundo laboral es incierto, dependerá de la capacidad de los trabajadores para resistir las medidas gubernamentales de 'austeridad competitiva' y de este modo no pagar los costos de la crisis. Lo cierto es que, mediante la hegemonía del dólar, el capitalismo solo ha logrado una prórroga y un nuevo margen de maniobra por veinte años, que hoy parece agotarse como los anteriores.

¹³ Se estima que el superávit comercial de China disminuirá en 2011 por tercer año consecutivo, y va en camino de aproximarse a la mitad del excedente récord de 298 billones de dólares en 2008. Esto equivaldría a menos del 3% del PIB, sugiriendo que la relación de China con el resto del mundo está crecientemente balanceada. Dicho superávit está declinando no debido a que se esté consumiendo más, sino a que se está invirtiendo más. Mientras que el déficit de Estados Unidos está reduciéndose no porque esté aumentando el ahorro, sino a causa de que sus niveles de inversión están cayendo más rápidamente que el consumo. Tales reducciones no han ocurrido de acuerdo a los planteamientos de las visiones dominantes.

Referencias

- AUBOIN, M. (2009). Boosting the availability of trade finance in the current crisis: Background analysis for a substantial G20 package. *Policy Insight*, 35.
- BARFIELD, C. (2010). Congress and Chinese currency legislation. In *The US-Sino currency dispute: New insights from economics, politics and law*. London: CEPR.
- BERGSTEN, F. AND WILLIAMSON, J. (2004). Dollar adjustment: How far? Against what? Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- BERGSTEN, F. (2010). Correcting the Chinese change rate: An action plan. In *The US-Sino currency dispute: New insights from economics, politics and law*. London: CEPR.
- BERNANKE, B. S. (2005). The global saving glut and the U.S. current account deficit. Alocución en la Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, 10 of March.
- BERNANKE, B. S. (2008). *Global imbalance: Recent developments and prospects*. Bundesbank Lecture, Berlin, 11 september [En línea] disponible en <www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke2007091a.htm>
- BORIO, C. AND DISYATAT, P. (2011). Global imbalances and the financial crisis: Link or no link? *BIS Working Papers*, 346.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2010a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2010b). *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009. Crisis y recuperación*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DE ANGELIS, M. (2000). Trade, the global factory and the struggles for new commons. Paper presented at the CSE Conference "Global capital and global struggles: Strategies, alliances and alternatives", London 1 & 2, july. United Kingdom.
- DOOLEY, M. P., FOLKERTS-LANDAU, D. Y GARBER, P. (2006). Direct investment, rising real wages and the absorption of excess labor in the periphery. En Clarida, R.H. (ed.) *G7 Current account imbalances: Sustainability and adjustment*. Chicago: University of Chicago Press.
- FINE, B. AND SAAD-FILHO, A. (2004). *Marx's Capital*. London: Pluto Press.
- GANG, F. (2006). Currency asymmetry, global imbalances, and rethinking of the international currency system. In *Global imbalances and the US debt problem. Should developing countries support the US dollar?* Fondad, The Hague.
- GREENSPAN, A. (2010). The crisis. *BPEA*. [En línea] disponible en <http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/ES/BPEA/2010_spring_bpea_papers/spring2010_greenSPAN.pdf>

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2005). Global imbalances: A saving and investment perspective. In *World Economic Outlook*, chapter II. Washington: IMF.
- KREGEL A., J. (2006). Understanding imbalances in a globalised international economy system. In *global imbalances and the US debt problem. Should developing countries support the US dollar?* Fondad The Hague.
- KRUGMAN, P. (2010, 14 march). Taking on China. *New York Times*.
- Li, M. (2007). US, China, and the unraveling of global imbalances. Political Economy Research Institute (PERI). *Working Paper Series*, 146.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2007). *Informe sobre el comercio mundial*. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2010). *Informe sobre el comercio mundial 2010*. Ginebra: OMC.
- PRIEWE, J. (2010). What went wrong? Alternative interpretations of the global financial crisis. In *The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries*. New York and Geneva: UNCTAD.
- RANDALL WRAY, L (2009). Financiarización y burbuja especulativa en materias primas. *Ola Financiera*, 3.
- REISEN, H. (2010). Is China's currency undervalued? *The US-Sino currency dispute: New insights from economics, politics and law*. London: CEPR.
- ROUBINI, N. AND SETTER, B. (2004). The US as a Net Debtor: The sustainability of the US external imbalance. New York University (mimeo).
- ZIGNAGO, S. (2010). Determinantes del comercio internacional en tiempos de crisis. *Working Papers. BBVA Research*, 10/16.

Efectos de la gran recesión en la gobernanza internacional de la economía mundial

*Federico Manchón Cohán**

Introducción

La gran recesión y las políticas contracíclicas de algunos países desarrollados y emergentes no resultaron, contra lo esperado por muchos, en el aumento del proteccionismo. Ni retrocedió la coordinación internacional para enfrentar la crisis, ni se adoptaron políticas de empobrecimiento del vecino. Ante los iniciales avances del proteccionismo, en el peor momento de la recesión, se impuso en la comunidad internacional la idea de fortalecer la gobernanza internacional de la economía mundial, pero en tal escenario se pueden observar tres deficiencias importantes, señaladas a continuación.

La primera es que frente a la oportunidad de colocar a las Naciones Unidas (la organización más universal de la comunidad internacional) como centro de coordinación del esfuerzo multilateral y del abandono de la opción económica, predominaron las insuficiencias en los esfuerzos para enfrentar la recesión y articular las reformas de la gestión internacional de la economía mundial para reducir las probabilidades de nuevas crisis sistémicas y aumentar la capacidad nacional e internacional de reacción. Por ello, se perpetuó la separación entre las Naciones Unidas y el sistema internacional de gestión de la economía mundial, consolidada en el comienzo de la Guerra Fría. De modo que esta organización siguió relegada a un papel menor y subordinado en la articulación de las respuestas a la recesión y en la conducción de las reformas, frente a la primacía del Grupo de los Veinte (G20).

La segunda, que el G20 no incluyó, en los programas de reformas de la gobernanza internacional de la economía mundial, problemas fundamentales (agravados por la crisis) como los del aumento de la desigualdad de

* Profesor investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Xochimilco y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ingresos y de riqueza así como el creciente déficit democrático. Esta omisión se explica en gran parte por los principios que adoptó. Además retrasó el cumplimiento de las metas de algunos temas que sí fueron considerados, y subutilizó capacidades disponibles en la comunidad internacional para hacerlo.

La tercera, es el desigual avance de las reformas. Aunque el proteccionismo comercial no pasó a mayores, las negociaciones de la Ronda Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se estancaron pese a repetidos llamamientos para concluirla. En cambio, en el ámbito monetario y financiero se precipitó un proceso no concluido que apunta a una importante reestructuración del sistema monetario y financiero internacional.

Empezaré haciendo un breve balance de la transformación que la Gran Recesión indujo en la gobernanza internacional. Después pasaré revista a los principios y valores enunciados por el Grupo de los 20. Finalmente, analizaré los marcos, planes, programas y consensos en que se concretan sus propósitos.

El Grupo de los Veinte: centro de la gobernanza internacional de la economía mundial

Entre la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y la cumbre del G20 se gestó un proyecto de reestructuración de la gobernanza internacional de la economía mundial que colocaba a las Naciones Unidas en el centro de la coordinación del esfuerzo multilateral para enfrentar la Gran Recesión y organizar las reformas que suprimieran las causas que la ocasionaron. El proyecto, que fue elaborado por una Comisión de Expertos dirigida por Joseph Stiglitz, tuvo dos aspectos especialmente destacados. El primero fue que, reconociendo la importancia de los trabajos desarrollados por el G8 y el G20, reivindicó la universalidad de las Naciones Unidas como la más representativa y legítima organización de la comunidad internacional. El segundo, que propuso la creación de un Consejo de Coordinación Económica Global (en un mundo de estados soberanos) como *locus* de coordinación y responsabilidad multilateral de la economía global y como órgano principal, con mandato sobre el sistema de Naciones Unidas en asuntos económicos, sociales y medioambientales, incluyendo las instituciones de Bretton Woods y la OMC, del mismo modo que lo hace el Consejo de Seguridad de la Asamblea General. Para asegurar su funcionalidad, este Consejo sería pequeño, pero participarían en sus discusiones y decisiones todos los continentes y las mayores economías, en consulta con el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organi-

zación Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Secretaría de Naciones Unidas.

Mientras tanto, el G8 que informalmente había definido orientaciones políticas para las decisiones de los organismos económicos internacionales, en especial los de Bretton Woods y la OMC, venía padeciendo crecientes problemas de representación y efectividad. En la cumbre de 2007 en Heiligendamm, estableció con la denominada Extensión 5 (Outreach 5) (creada en el 2005 e integrada por China, India, Brasil, Sudáfrica y México) un diálogo para enfrentar estos problemas sin una ampliación formal (Gnath, 2010). Los países de la Extensión 5 se renombraron Grupo de los 5, pero tanto este como su diálogo con el G8, no llegaron a buen destino después de la Cumbre de L'Aquila en 2009. Poco antes se iniciaron las cumbres del BRIC que, con la incorporación de Sudáfrica en 2010, se transformó en BRICS¹, grupo que no ha tenido más relación con el G8 que la que le otorga la pertenencia de Rusia a ambos.

En paralelo, se desarrolló otro proyecto alternativo de gobernanza internacional que, a la postre, resultaría exitoso frente al propuesto por la Asamblea General. La recesión produjo el impulso político necesario para una reforma *big bang* de la gobernanza internacional, que aprovechó el G20 (nacido después de las crisis de finales de los años noventa a instancia canadiense (Heinbecker, 2011) al asumir la forma de reuniones anuales de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales (G20F) con el objetivo de evaluar el desempeño del sistema monetario y financiero internacional y sus crisis. De tal manera, esta instancia se convertiría en el lugar predominante del diagnóstico de la Gran Recesión y de la definición de las políticas para enfrentar sus efectos y remover sus causas.

Es pertinente señalar que, desde la primera cumbre, el G20 opera con varios tipos de reuniones que son organizadas por la presidencia rotativa anual²: las reuniones técnicas, que son popularmente conocidas como reuniones de *sherpas*; las preparatorias de las ministeriales, de las cuales las más importantes son las reuniones de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales (G20F)³, que a su vez son preparatorias de las Cumbres del Grupo de los veinte (G20S).

En los dos años siguientes a la Cumbre del G20 en Washington, se hicieron cuatro reuniones más, la última en Seúl en noviembre de 2010. Debido a que disminuyeron los asuntos urgentes generados por la recesión, en 2011 solo se realizó una cumbre en Cannes y se prevé otra, en junio de 2012, en Los Cabos. Adicionalmente, se han realizado numerosas reunio-

¹ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

² En la última cumbre de Cannes se formalizó la troika compuesta por las presidencias saliente, vigente y próxima, que había venido funcionando de hecho.

³ Debido a la ampliación temática de su agenda el G20 también convoca reuniones de Ministros de otros ramos.

nes técnicas, otras de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales y varias ministeriales de otro tipo.

En la Declaración de Pittsburgh (ítem 50) se proclamó lo anticipado en el ítem 19: "Hoy, nosotros designamos al G20 como el foro principal para nuestra cooperación económica". Así, este presume gran legitimidad e influencia en la economía mundial y en el sistema monetario y financiero internacional, al estar integrado por diecinueve de los países desarrollados y emergentes más importantes, además de la Unión Europea⁴.

Sin duda, el G20 posee gran influencia, pero aunque su legitimidad sea mucha, no es mayor que la que podría haberse logrado con una reestructuración como la propuesta por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a pesar de los graves defectos de constitución, organización y funcionamiento de ese organismo. Cabe agregar que el cambio de mando en los asuntos económicos mundiales desde el G8 (con su anuencia y promoción) al G20, no disolvió al primero, que sigue operativo e influyendo en los asuntos económicos y políticos del mundo, y desde luego en el funcionamiento del segundo.

En relación con lo anterior, la mayor preocupación del G20, se encuentra en los temas de la representatividad y legitimidad. Prueba de ello, es que este ha procurado estrechar vínculos con las Naciones Unidas. Así, en la reunión de Londres, fueron invitados algunos países como parte de la lista gris. Por otra parte, a instancia de Singapur, se constituyó el Grupo de Gobernanza Global (3G) en el seno de las Naciones Unidas (del que ahora forman parte 29 países pequeños y medianos⁵), para discutir asuntos sobre la gobernanza global y transmitir sus puntos de vista al G20, lo cual ha hecho antes de cada cumbre. Antes de la reunión en Cannes, el 3G reconoció el interés del G20 por acoger sus puntos de vista sobre temas importantes para el desarrollo en los países de bajos y medianos ingresos, y expresó su confianza en que este seguirá considerando sus perspectivas, las otros grupos no miembros y de las organizaciones internacionales, especialmente de las Naciones Unidas. Adicionalmente, en un pronunciamiento sobre los resultados de esa reunión, reiteró que las Naciones Unidas son el "único cuerpo global con participación universal e incuestionada legitimidad" y pidió al G20 que "reconozca y refleje esta realidad", pero compartiendo sus planes, programas y acciones (Grupo sobre la Gobernanza Global, 2011).

⁴ Participan ex-officio el Director Gerente del FMI, el Presidente del BM, el Presidente del Comité Monetario y Financiero del FMI, y el Presidente del Comité conjunto para el Desarrollo del FMI y del BM.

⁵ La composición del 3G se ha ido modificando. Ingresaron varios países, pero salieron casi todos los pertenecientes a la Unión Europea, como Bélgica, Irlanda, Luxemburgo y Suecia. Sus miembros actuales son Bahamas, Bahrein, Barbados, Botswana, Brunei, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Jamaica, Kuwait, Liechtenstein, Malasia, Mónaco, Montenegro, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Qatar, Rwanda, San Marino, Senegal, Singapur, Suiza, Uruguay y Vietnam.

Cuestiones de principios

Las transformaciones institucionales que la Gran Recesión precipitó, no han supuesto cambios significativos en los principios, valores, objetivos y metas con que la comunidad internacional gobierna la economía mundial. En este apartado realizaremos una breve reflexión sobre ello a partir de la revisión de esos principios y valores.

Principios generales

En la primera Cumbre del G20 (2008) los participantes acordaron dos conjuntos de principios. El primero, donde se establecen los principios generales, se conforma por los ítems 12 a 16. En ellos se acepta que una economía global abierta se concreta en los principios de libre mercado, imperio de la ley, respeto a la propiedad privada, comercio e inversión abiertos, mercados competitivos y sistemas financieros eficientes y efectivamente regulados, pero evitando la sobrerregulación (ítem 12). Por otra parte, se concreta el principio de apertura del comercio y de la inversión, mediante el compromiso de no adoptar nuevas barreras para bienes y servicios, ni imponer nuevas restricciones a las exportaciones o instrumentar medidas inconsistentes con las suscritas ante la OMC en el periodo noviembre 2008-2009, compromiso que ha seguido renovándose anualmente (ítem 13). El G20, consciente del impacto en los países en desarrollo, especialmente en los más vulnerables, reafirma los principios del desarrollo adoptados en Monterrey en 2006. Además, establece el principio de enfrentar otros retos críticos, tales como los de seguridad energética y cambio climático, entre otros (ítem 15). Finalmente, indica que mediante la asociación continuada, la cooperación y el multilateralismo, los miembros del G20 confían en superar los desafíos y restaurar la estabilidad y la prosperidad de la economía mundial.

Un año después, en la Declaración de Pittsburgh, en uno de los dos anexos sobre los valores centrales para la actividad económica sostenible, se detalla y profundiza sobre los principios generales⁷. Desde mi perspectiva, son relevantes el cuarto y quinto agregado: el primero porque reconoce la existencia de diferentes enfoques sobre el desarrollo económico y

⁶ En la G20 de Seúl se hará, como veremos, una formulación independiente de los principios del desarrollo, aunque compatible con los del Consenso de Monterrey.

⁷ En el ítem 1, se afirma que la crisis demostró la importancia de iniciar una nueva era de actividad económica global sostenible basada en la responsabilidad y que, una vez más, confirmó que el crecimiento y la prosperidad de sus miembros están interconectados. En el ítem 2, se indica que la acción concertada es necesaria para ayudar a que las economías de sus miembros retornen a un terreno estable y prosperen. En el ítem 3, se reconoce que los integrantes del G20 comparten el objetivo general de la más amplia prosperidad, que se pretende lograr con estrategias económica, social y medioambientalmente coherentes, mediante sistemas financieros robustos y la efectiva colaboración internacional.

la prosperidad, y que las estrategias para alcanzar estos objetivos pueden variar de acuerdo a las circunstancias nacionales; y el segundo, debido a que ahí los miembros del G20 convienen principios fundamentales que se fundan en valores claves y se concretan en las siguientes responsabilidades: (a) asegurar acertadas políticas macroeconómicas que sirvan a objetivos económicos de largo plazo y ayuden a evitar desequilibrios globales insostenibles; (b) rechazar el proteccionismo en todas sus formas con el sostenimiento de mercados abiertos, el impulso de la competencia limpia y transparente, la promoción del espíritu empresarial y la innovación, en todos los países; (c) asegurar, mediante reglas e incentivos apropiados, que los mercados funcionen apropiadamente, con integridad y transparencia y que promuevan los negocios para la eficiente colocación de los recursos en función de un desempeño económico sostenible; (d) asegurar nuestro futuro mediante consumo, producción y uso de recursos sostenibles que conserven nuestro medioambiente y afronten el reto del cambio climático; (e) invertir en educación, entrenamiento laboral, condiciones de trabajo decente, apoyo en la salud y redes de seguridad social, además de luchar contra la pobreza, la discriminación, y todas las formas de exclusión social; (f) reconocer que todas las economías, ricas y pobres, tienen objetivos comunes en la construcción de una economía mundial sostenible y balanceada.

Principios de la reforma de los mercados financieros

El segundo conjunto de principios, adoptado en Washington, se refiere específicamente a la reforma de los mercados financieros. En ellos, se afirma que la regulación es la primera y principal responsabilidad de los reguladores nacionales y la línea de defensa contra la inestabilidad de los mercados. Sin embargo, los mercados financieros globales en extensión, la cooperación internacional intensificada entre los reguladores y el fortalecimiento e implementación de los estándares, son necesarios para evitar desarrollos transfronterizos, regionales y globales que afecten la estabilidad financiera internacional. Para ello, los reguladores deben asegurar que sus acciones apoyan la disciplina de mercado, evitan impactos potencialmente adversos en otros países (incluyendo el arbitraje regulatorio) y sostienen la competencia, el dinamismo y la innovación en el mercado.

Asimismo, se enuncian cinco principios de reforma. Primero, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Segundo, mejorar una sólida regulación mediante el fortalecimiento de los regímenes regulatorios, la supervisión prudencial, la gestión de riesgos y la supervisión de todos los mercados, productos y participantes, apropiada a sus circunstancias. Tercero, resguardar la integridad de los mercados financieros del mundo, refor-

zando la protección de inversores y consumidores, evitando conflictos de intereses, previniendo la manipulación ilegal de los mercados y las actividades fraudulentas, protegiendo contra riesgos financieros ilícitos provenientes de jurisdicciones no cooperativas y promoviendo el intercambio de información, incluso con aquellas que aún no se han comprometido con los estándares internacionales del secreto bancario y la transparencia. Cuarto, demandar a los reguladores nacionales y regionales que formulen sus regulaciones y otras medidas de manera consistente, mejorando así la coordinación y cooperación a través de todos los segmentos de los mercados financieros, incluyendo los flujos transnacionales de capital, y que fortalezcan la cooperación en la prevención, gestión y resolución de crisis. Quinto, reformar las instituciones de Bretton Woods para que puedan reflejar, más adecuadamente, los pesos económicos cambiantes en la economía mundial y, así, tengan la posibilidad de aumentar su legitimidad y efectividad. En este punto, los países emergentes, desarrollados y de bajos ingresos, deben tener mayor voz y representación. Por otra parte, el Consejo de Estabilidad Financiera y las instancias de definición de estándares deben trabajar para identificar mejor las vulnerabilidades, anticipar las tensiones potenciales, y actuar rápidamente para jugar un papel clave en la respuesta a la crisis.

Finalmente, los miembros del G20 convinieron como principio la responsabilidad proveer mercados financieros que sirvan a las necesidades de los hogares, empresas e inversión productiva mediante el fortalecimiento de la supervisión, la transparencia y la rendición de cuentas.

Principios de inclusión financiera

En la cumbre del G20 en Toronto (2010) se formularon los principios de inclusión financiera, derivados de las experiencias y lecciones aprendidas por los políticos, especialmente de los países en desarrollo. Su objetivo es ayudar a crear un entorno político y regulatorio para una innovadora incorporación masiva a los servicios financieros, que determinará la velocidad a la que se cerrará la brecha de acceso a ellos para más de dos mil millones de personas, actualmente excluidas. Los principios son nueve y se señalan a continuación: (a) del liderazgo, fundado en el compromiso gubernamental de una incorporación masiva a los servicios financieros, para ayudar a aliviar la pobreza (b) de creación de políticas que promuevan la competencia y provean incentivos basados en el mercado para producir un acceso financiero sostenible y el uso de un amplio rango de servicios asequibles, así como diversidad de proveedores de servicios; (c) de promoción de la innovación tecnológica e institucional, como medios para expandir el acceso y uso de los sistemas financieros; (d) de desarrollo de un enfo-

que de protección al consumidor, que reconozca el papel del gobierno, los proveedores y los consumidores; (e) del impulso del empoderamiento, mediante la alfabetización y capacitación financiera; (f) de cooperación, que genere un entorno institucional de coordinación y rendición de cuentas en el gobierno, e incentive la asociación y la consulta directa entre gobierno, empresas y otros interesados; (g) del conocimiento, para mejorar la información utilizada en la elaboración de políticas y para medir el progreso; (h) de construcción de una política y marco regulatorios que sean proporcionales a los riesgos y beneficios implicados en los servicios y productos innovadores y estén basados en la comprensión de las brechas y barreras de la regulación existente; (i) tener un régimen apropiado, flexible y basado en riesgos contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; con condiciones adecuadas para el desempeño de agentes en su relación con los clientes; clara regulación para los valores electrónicamente almacenados, e incentivos basados en el mercado para alcanzar el objetivo de largo plazo, de amplia interoperabilidad e interconexión.

Principios del desarrollo del G20

El Plan Multianual de Acción sobre el Desarrollo del G20 se funda en nueve pilares clave⁸ y en seis principios, enumerados a continuación. Uno, centrarse en el crecimiento económico consistente con el Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Balanceado, para reducir la brecha del desarrollo. Dos, involucrar a los países en desarrollo, particularmente a los países de bajos ingresos, con los miembros del G20 en asociaciones que resguarden el sentido de pertenencia nacional⁹, sobre la base de vínculos fuertes, responsables, transparentes y sujetos a rendición de cuentas. Tres, priorizar acciones que aborden temas sistémicos globales o regionales como la integración regional, donde el G20 puede ayudar a catalizar la acción llamando la atención sobre los desafíos clave y pidiendo la actuación de las instituciones internacionales así como de los bancos multilaterales de desarrollo. Cuatro, promover el involucramiento e innovación del sector privado, reconociendo su papel único como fuente de desarrollo del conocimiento, la tecnología y la creación de empleo. Cinco, diferenciar los esfuerzos para el desarrollo, pero complementando los existentes, evitando su duplicación y enfocándolos estratégicamente en áreas en las que el G20 tiene ventaja comparativa y puede agregar valor, teniendo en cuenta su mandato central como primer foro para la cooperación internacional. Seis,

⁸ Infraestructura, inversión privada y creación de empleo, desarrollo de los recursos humanos, comercio, inclusión financiera, crecimiento con resiliencia, seguridad alimentaria, movilización de recursos domésticos e intercambio de conocimientos.

⁹ El término *sentido de pertenencia de las políticas* (especialmente de las económicas) tuvo difusión en las organizaciones económicas internacionales después de las crisis de fines de la década de los noventa, con la explícita intención de contrarrestar la percepción que las autoridades nacionales tuvieron entonces del deterioro de sus facultades y que atribuían a la globalización.

enfocarse en medidas responsables, factibles y prácticas para enfrentar problemas que son serios bloqueos en el mejoramiento de las perspectivas de los países en desarrollo, las cuales debieran tener el potencial para obtener resultados tangibles y de impacto significativo. La instrumentación de la acción del G20 sobre el desarrollo debe ser monitoreada mediante un marco adecuado de rendición de cuentas.

El Plan Multianual de Acción sobre el Desarrollo del G20 recupera los principios enunciados en el capítulo I del Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, y reitera el compromiso de adoptar las acciones necesarias para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas y, específicamente, en materia de derechos humanos, medioambiente, trabajo y anticorrupción, los diez principios del Pacto Global y la creación de mercados sostenibles de Naciones Unidas¹⁰.

Marcos, planes, programas y consensos

Los principios y valores se concretan en sucesivos marcos, planes, programas y consensos en los que se formulan objetivos y metas asignados a instituciones y organizaciones internacionales y a cada miembro del G20. Su cumplimiento es supervisado por los organismos responsables e informado al G20.

Cabe señalar que el G20 ha logrado alcanzar acuerdos que han emanado de las cumbres realizadas periódicamente. Es así como en la primera cumbre en 2008, se formuló el Plan de Acción de Washington y el Programa de Evaluación del Sector Financiero. En 2009, en la cumbre del grupo en Londres, se elaboró el Plan Global para la Recuperación y la Reforma. Mientras que en Pittsburgh, en el mismo año, se promovió el Marco para un crecimiento Fuerte, Sostenible y Balanceado, que tiene como parte central el Proceso de evaluación Mutua. En la cumbre realizada en Seúl en 2010, se crearon el Consenso del Desarrollo para un Crecimiento Compartido, el Plan Multianual de Acción para el Desarrollo, el Plan de Acción Anticorrupción y el Plan de Acción de Seúl¹¹. Finalmente, en Cannes, se estableció el Plan de Acción para el Crecimiento y el Empleo.

La consideración del cumplimiento de los objetivos y metas definidos, tanto por parte de las organizaciones internacionales implicadas en la red de gobernanza internacional de la economía mundial (organizada en torno al *hub* del G20) como de las evaluaciones independientes no es motivo de este artículo. No obstante, me parece interesante señalar que el Grupo de

¹⁰ Pacto de compromiso voluntario de los empresarios, propuesto en el Foro de Davos por el Secretario General de Naciones Unidas en 1999 y adoptado en el año 2000.

¹¹ Para la exposición de estos planes, ver: Manchón (2011).

Investigación sobre el G20, de la Universidad de Toronto, hace una evaluación positiva del cumplimiento de un conjunto seleccionado de objetivos fijados por el G20 entre las reuniones de Londres y Seúl (G20 Information Centre, 2011:11).

Conclusiones

La Gran Recesión no contrajo la interdependencia creciente de la última globalización ni se adoptaron, frente a ella, políticas de introversión. Más bien se presentó como una oportunidad que permitió el fortalecimiento de la gobernanza internacional de la economía mundial para tareas que se extienden más allá de las requeridas por la comunidad internacional para enfrentar, en lo inmediato, a la crisis. Pero hay que notar deficiencias importantes en este avance.

No fue en las Naciones Unidas, el canal más democrático históricamente disponible, donde se produjo el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación, aunque por primera vez, desde finales de la década de 1940, se formuló un proyecto de unificación de la gestión de la economía mundial bajo su égida. Este proyecto resultó desplazado por el que se elaboró en el G20 que, habiéndose enfocado inicialmente a los problemas del sector financiero, fue incorporando progresivamente otros temas, hasta formular el Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Balanceado que, al abarcar todos los asuntos que preocupan a la comunidad internacional, sigue y seguirá sirviendo durante la presidencia de México del G20 en 2012, como marco de políticas de mediano plazo y, consiguientemente, para la gestión internacional de la economía mundial.

Una señal de la aproximación programática entre el G20 y la Asamblea General de Naciones Unidas es el reciente elogio de Joseph Stiglitz a la conducción del FMI del defenestrado Dominique Strauss-Kahn y las recientes resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 65/167, 65/168, 65/223, 65/94, 65/120 y 65/142, en las que la organización reivindica su importancia en la gobernanza internacional, pide y ofrece colaboración al G20, pero sin cuestionar su primacía en la gestión de la economía mundial, y la constitución del 3G, que se ha vuelto un factor importante del apoyo al G20 en el sistema de Naciones Unidas. El G20 promovió la homologación de criterios y estándares para operar los sistemas financieros nacionales, fortaleció recursos y gobernanzas del FMI y del BM, transformó el Foro de Estabilidad Financiera en Consejo de Estabilidad Financiera con atribuciones para coordinar las actividades de los organismos de definición de estándares¹², estrechando su colaboración con el FMI, el Banco de Pagos

¹² Entre los principales, además de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, que actualmente es exclusivamente interestatal, los organismos semipúblicos de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros y el Comité Internacional de Estándares Contables.

Internacionales¹³ y con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico¹⁴. Se transformó así, en un centro de coordinación de instituciones y organizaciones internacionales públicas, incluyendo las de Naciones Unidas, y semipúblicas, todas ellas con facultades fortalecidas, y en cierta medida traslapadas, que cooperan entre sí en la regulación y supervisión de la gobernanza internacional de la economía mundial y que, además, tienen creciente injerencia en la definición de las políticas económicas nacionales de sus miembros a través del Proceso de Evaluación Mutua, y de los demás países del mundo por su peso en la economía y el comercio mundiales, además en las organizaciones internacionales de voto ponderado.

Los avances logrados en la contención de la crisis y en la gobernanza internacional no satisfacen del todo, ni siquiera al G20. En primer anexo de la declaración de Toronto, el grupo comparte el balance de las instituciones financieras internacionales, que indica que su desempeño tenía la posibilidad de ser mejor. A la vez, reconoce que podría haber adicionado al crecimiento 4 billones de dólares, creado 52 millones de puestos de trabajo, sacado de la pobreza a 90 millones de personas, y reducido significativamente los desequilibrios globales.

Pero aun en el más completo desarrollo programático alcanzado por la cumbre del G20 en Cannes, hay aspectos no considerados en la configuración de un mundo más justo y equitativo. Es verdad que el G20, habiendo ya pasado la Gran Recesión y frente a una recuperación avanzada (a pesar de la posibilidad de una segunda caída), ha reinstalado como principal objetivo, a mediano plazo, la reducción de los desequilibrios globales, lo que, en caso de que sus acciones fueran eficaces para este propósito, indirectamente podrían, eventualmente, ayudar a reducir las desigualdades internacionales, aunque muy posiblemente no las nacionales. También es cierto que define y emprende acciones para reducir la pobreza y lograr los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, pero no aborda los problemas del aumento de la desigualdad en el ingreso y en la riqueza en cada país y en el mundo (lacas que se profundizaron durante la última globalización) que, además de contribuir al deterioro democrático, algunos los consideran factores de irregularidades en el sector financiero, que mantienen su propensión a nuevas crisis. Raghuram Rajan sostiene que en Estados Unidos este aumento causó los defectos de su sistema financiero, desde donde se originó la Gran Recesión (Rajan, 2011:43).

Los principios y valores adoptados por el G20 para orientar sus políticas no implican cambios fundamentales en la orientación con que el mundo ha sido internacionalmente dirigido en los últimos cuarenta años. Basta recor-

¹³ Incluyendo en especial el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, pero también el Comité sobre el Sistema Financiero Global y el Comité de Sistemas de Pagos y Liquidaciones.

¹⁴ Que participa, principalmente, mediante los órganos especializados del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información y Grupo de Acción Financiera.

dar dos asuntos significativos. Primero, frente a la responsabilidad, que en el diagnóstico, compartieron los proyectos de Stiglitz y del G20 por la Gran Recesión, el último plantea una solución, conforme a sus principios, con más y mejor intervención cooperativa de los Estados, pero no con menos mercado. Segundo, que el G20 persigue el mejor funcionamiento de la economía de acuerdo con sus principios de regulación del sector financiero, mejorando la transparencia, rendición de cuentas, condiciones financieras de sus firmas y el sistema de regulación, supervisión y protección nacional e internacional de los sistemas financieros. Más aún, no propone una desfinanciarización de la actividad económica, pues defiende un fuerte impulso a la expansión financiera con el propósito de abarcar a todos los agentes económicos en el mundo.

El progreso en la gobernanza internacional de la economía mundial, puede contribuir a paliar algunos de los problemas del último medio siglo, pero no pretende ni parece inscribirse en una trayectoria que permita revertir el aumento en la desigualdad de riqueza e ingresos, ni combatir la creciente brecha democrática, tanto nacional como internacionalmente, ambos problemas fundamentales que enfrentan todos y cada uno de los pueblos del mundo. Los principios del G20 sobre el desarrollo tratan el tema de su ausencia como si solo atañera a los países en desarrollo, con los que, para su solución, el G20 pretende colaborar como vector principal de la responsabilidad que la comunidad internacional tiene en el asunto. El objetivo de la reducción de la brecha del desarrollo ignora el tema de la creciente desigualdad de ingresos y riqueza en esos países, pero también en los países desarrollados. Y entre los principios generales, en la Declaración de Washington (ítem 12 y 15 que se refieren a la vigencia de la ley) no se hace ninguna referencia al sistema político mediante el cual la ley se produce y se aplica, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, ni sobre cómo se enfrenta el problema de la creciente influencia de las decisiones intergubernamentales que afectan negativamente los poderes deliberativos de los Estados, tanto en unos países como en los otros.

Por último, otro pendiente importante es que si la Gran Recesión fue oportunidad para fortalecer la gobernanza financiera y, hasta cierto punto, de política macroeconómica, la parálisis en las negociaciones comerciales sigue siendo una seria amenaza, no ya para una conclusión satisfactoria como pretende el Director General de la OMC, sino incluso para una conclusión modesta de la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC.

Referencias

- CLIFTON, J. Y DÍAZ-FUENTES, D. (2011). La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial. *Revista de Economía Mundial*, 28.
- G20 INFORMATION CENTRE (2011). *2010 Seoul G20 Summit Final Compliance Report*. Munk School of Global Affairs: University of Toronto [En línea] disponible en <<http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2010seoul-final/index.html>> 13 de noviembre de 2010.
- GNATH, K. (2010). *A Group's Architecture in Flux: the G8 and the Heiligendamm Process*. Florence: European University Institute.
- GRUPO DE LOS 20 (2008). *Declaration of the summit on financial markets and the world economy* [En línea] disponible en <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>> 15 november 2008.
- GRUPO DE LOS 20 (2009a). *The global plan for recovery and reform* [En línea] disponible en <<http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/summit-communicue/>> 2 de abril de 2009.
- GRUPO DE LOS 20 (2009b). *Declaration on strengthening the financial system* [En línea] disponible en <<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>> 2 de abril de 2009.
- GRUPO DE LOS 20 (2009c). *Leaders' Statement. The Pittsburgh Summit* [En línea] disponible en <<http://www.pittsburghsummit.gov/documents/organization/129853.pdf>> 25 de septiembre de 2009.
- GRUPO DE LOS 20 (2010a). *The G-20 Toronto summit declaration* [En línea] disponible en <http://www.g20.org/Documents/g20_declaration_en.pdf> 27 de junio de 2010.
- GRUPO DE LOS 20 (2010b). *The G-20 Seoul summit leaders' declaration* [En línea] disponible en <http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf> 12 de noviembre de 2010.
- GRUPO DE LOS 20 (2011a). *Information centre* [En línea] disponible en <<http://www.g20.org>>.
- GRUPO DE LOS 20 (2011b). *The G20 Cannes summit declaration. "Building our common future: renewed collective action for the benefit of all"* [En línea] disponible en <<http://www.g20.org/Documents2011/11/Cannes%20Declaration%204%20November%202011.pdf>> 4 de noviembre de 2011.
- GRUPO SOBRE LA GOBERNANZA GLOBAL (2011). *Press statement by the Global Governance Group (3G) on the G-20 Summit in Canes, 3-4 November 2011* [En línea] disponible en <http://app.mfa.gov.sg/2006/lowRes/press/view_press.asp?post_id=7399> 10 de noviembre de 2011.
- HEINBECKER, P. (2011). *The future of the G20 and its place in a global governance*, CIGI.G2. *Papers*, 5.
- MANCHÓN, F. (2011). *La Gran Recesión y la gobernanza de la economía mundial*, en prensa.

- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2000). *Resolución aprobada por la Asamblea General. 55/2. Declaración del Milenio, A/RES/55/2** [En línea] disponible en <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>> 13 de septiembre de 2011.
- NACIONES UNIDAS (UN) (2002). *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, México, 18-22 March 2002, A/CONF.198/11 [En línea] disponible en <<http://www.unmillenniumproject.org/documents/aconf198-11.pdf>> 22 de marzo de 2002.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2009a). *Resolución 63/303. Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo, A/RES/63/303*, [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 9 de julio de 2009.
- NACIONES UNIDAS (UN) (2009b). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* [En línea] disponible en <http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf> 21 september 2009.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010a). *Resolución 64/706. Carta de fecha 11 de marzo de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Singapur ante las Naciones Unidas, A/64/706* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 11 de marzo de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010b). *Resolución 65/94. Las Naciones Unidas en la gobernanza mundial, A/RES/65/94* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 8 de diciembre de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010c). *Resolución 65/120. Función de las Naciones Unidas en la promoción de un nuevo orden humano mundial, A/RES/65/120* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 10 de diciembre de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010d). *Resolución 65/142. Comercio internacional y desarrollo, A/RES/65/142* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 20 de diciembre de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010f). *Resolución 65/143. El sistema financiero internacional y el desarrollo, A/RES/65/143* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 20 de diciembre de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010g). *Resolución 65/167. Hacia un nuevo orden económico internacional, A/RES/65/167* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 20 de diciembre de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010h). *Resolución 65/168. Papel de Naciones Unidas en la promoción del desarrollo en el contexto de la globalización y la interdependencia, A/RES/65/168* [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 20 de diciembre de 2010.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (NU.AG) (2010i). *Resolución 65/223. Promoción de un orden internacional democrático y equitativo, A/*

-
- RES/65/223 [En línea] disponible en <<http://www.un.org>> 21 de diciembre de 2010.
- OECD, ILO, WB, WTO (2010). *Final report: seizing the benefits of trade for employment and growth* [En línea] disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/46353240.pdf>>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO-COMITÉ DE NEGOCIACIONES COMERCIALES (OMC-CNC) (2011). *Los miembros afrontan el estancamiento de la Ronda de Doha con el compromiso de buscar una salida satisfactoria* [En línea] disponible en <http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/tnc_dg_infstat_29apr11_s.htm#statement> 29 de abril de 2011.
- RAJAN, RAGHURAM G. (2011), *Grietas del sistema. Por qué la economía mundial sigue amenazada*. Barcelona: Deusto.
- STIGLITZ, J. E. (2011, 15 de mayo). El viraje a tiempo del FMI. *El País*.

La OMC: entre la irrelevancia y el fracaso de la Ronda de Doha

*Consuelo Silva Flores**

Presentación

Después de tambalear ante el rotundo fracaso de Seattle y en medio del creciente cuestionamiento a su rol, la Organización Mundial del Comercio (OMC) acordó iniciar una ronda de negociaciones durante la Conferencia Ministerial de Doha, celebrada en noviembre de 2001. Se le denominó "Ronda del Desarrollo" y sus acuerdos proyectaron un futuro alentador, generando grandes expectativas a nivel mundial. No obstante, tras un poco más de diez años de haberse lanzado esta ronda, las negociaciones han ido de fracaso en fracaso y hoy se encuentran virtualmente empantanadas. Este artículo se propone discutir críticamente las causas de aquello y sus implicancias para el futuro del multilateralismo.

Más de 10 años de negociaciones: de sucesivos fracasos a 'punto muerto'

Los meses previos a la reunión ministerial de la OMC en Doha, Qatar, estuvieron marcados por una serie de eventos que llevaron a cuestionarse sobre la conveniencia o no del lanzamiento de una nueva ronda. Como en Seattle, nuevamente las divisiones entre los miembros de la 'quad' (especialmente entre Estados Unidos y la Unión Europea) y el resurgimiento de la fractura Norte-Sur, a los que se sumaba, ahora, la incorporación de China y Taiwán al organismo internacional, colocaban presión a la reunión.

En este contexto, los países desarrollados se vieron obligados a asumir en Doha una serie de compromisos en la agenda de negociación, con el propósito que esta ronda fuera vista como promotora del crecimiento económico en los países más pobres. Cuatro áreas claves acordadas para lograr este objetivo son: la liberalización del comercio agrícola, la eliminación de

* Economista. Miembro de la Red de Estudios de Economía Mundial, REDEM y Miembro del Grupo de Trabajo "Integración Regional", CLACSO.

restricciones al libre comercio de textiles, la eliminación de picos arancelarios y el desmantelamiento de los aranceles escalonados.

Los compromisos de Doha incluyeron además: (a) plazos mayores para la implementación de los acuerdos por parte de los países en desarrollo (PED); (b) promesas de existencia para el fortalecimiento de capacidades (*capacity building*); y (c) concesión de preferencias comerciales especiales.

Vinculado con lo anterior, los países desarrollados aceptaron flexibilizar la aplicación de las reglas comerciales sobre patentes, con el propósito de permitir a los países pobres obtener acceso a medicinas baratas y combatir epidemias como el VIH/SIDA. Esto constituye una excepción a los acuerdos sobre propiedad intelectual (*TRIPs*) adoptados en la Ronda Uruguay.

A cambio de estas concesiones, la Unión Europea (UE) logró el compromiso de discutir la inclusión en la agenda de los llamados “temas de Singapur” (en particular, políticas de competencia e inversiones), así como el vínculo entre comercio y estándares medioambientales. Otro tema que se incluyó en la agenda fue la clarificación y mejoramiento de reglas para la aplicación de las prácticas *antidumping*, aunque se excluyó el tema de estándares laborales. En ambos casos, hubo importantes concesiones por parte de Estados Unidos.

Debe tenerse presente que en Doha no solo se definieron los temas a ser incluidos en la agenda de negociación de la nueva ronda, sino además un plazo oficial de 3 años para concluir esas negociaciones. Obviamente, tales definiciones no garantizaban la conclusión exitosa de las mismas, como ha quedado de manifiesto en estos últimos diez años, ya que el mandato de Doha no se ha cumplido según lo programado ni tampoco se han producido avances significativos en las conferencias ministeriales realizadas hasta ahora.

El primer fiasco ocurrió en Cancún, México, en septiembre de 2003, donde a pesar de las propuestas para retrasar la celebración de la V Conferencia Ministerial, esta igual se realizó y culminó sin acuerdo respecto al Texto Ministerial. Fue la segunda vez en la historia de la organización que esto sucedía, después de Seattle. Esta Conferencia era transcendental pues su principal objetivo era la evaluación y seguimiento del proceso iniciado en Doha en 2001. En este contexto, se habían definido plazos para las negociaciones que no superarían enero de 2005; entre los temas a abordar se encontraban la agricultura y el acceso a mercados no agrícolas.

El revés de la reunión se debió principalmente a las crecientes diferencias de intereses existentes entre los países miembros de la OMC, y que ya venían manifestándose con anterioridad, tal como fuera antes señalado. Con más precisión, nos referimos a aquellas diferencias entre los propios países desarrollados (principalmente Estados Unidos y la Unión Europea) y entre éstos y los países en vías de desarrollo, que se opusieron firmemen-

te a discutir sobre los llamados “temas de Singapur” (inversiones, políticas de competencia, contrataciones públicas, transparencia y facilitación del comercio).

Inmediatamente después de la debacle de Cancún, imperó una sensación de frustración y confusión generalizadas, con advertencias claras de por medio. Así, el gobierno de Estados Unidos anunció que colocaría mayor empeño en la negociación de acuerdos bilaterales y regionales; mientras que el representante comercial de la Unión Europea, Pascal Lamy, manifestó que este importante bloque evaluaría su compromiso con el sistema multilateral de comercio y que consideraría igualmente las ventajas de promover la suscripción de acuerdos de liberalización económica en ámbitos regionales o bilaterales.

Evidentemente, tales declaraciones apuntaban a los gobiernos de países en desarrollo, y particularmente al grupo de 22 países que durante la Conferencia conformaron el llamado G20+ (su número seguiría creciendo) que, incluyendo a Brasil, Argentina, Egipto, India, China y Sudáfrica, unieron fuerzas para defender los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales sobre comercio. Para muchos gobiernos, Cancún marcaba el inicio de una etapa en la que las alianzas de los países del Sur ayudarían a balancear las asimetrías de poder al interior de la OMC.

En este nuevo escenario, complementado por la adopción del Marco de Julio de 2004 y la asunción de un nuevo Director General de la OMC, se realizó la VI Conferencia Ministerial en Hong Kong. En dicha ocasión, aunque se evitó el descalabro, los resultados “pueden caracterizarse como modestos” (Tussie y Stancanelli, 2006:56)¹. Respecto a la prosecución de las negociaciones, particularmente en lo referido a sus modalidades y a las listas de concesiones, se coincidió en establecer un cronograma muy ajustado para completarlas a principios de 2007.

En esta conferencia, el G20 y otras agrupaciones de países insistieron que las excesivas demandas de la Unión Europea para NAMA y Servicios no estaban en sintonía con su ofrecimiento menos que modesto en acceso a mercados en agricultura². Al respecto, este grupo enfatizó que establecer la fecha de 2013 para la eliminación de las subvenciones a las exportaciones era uno de los pocos resultados de Hong Kong. Por su parte, el Comisario de Comercio de la UE se defendió asegurando que disponía de muy escaso

¹ Los acuerdos incluyen: a) eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación de productos agrícolas en 2013; b) un compromiso por el cual los países desarrollados permitirán la libre importación sin cuotas e impuestos de productos originarios de los países de menor desarrollo relativo; c) la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación de algodón por parte de los países desarrollados que atañe casi exclusivamente a las ventas de Estados Unidos y es clave para cuatro países de África Occidental; d) la aprobación por el Consejo General de la OMC de un protocolo de Modificación del Acuerdo TRIPS (Tussie y Stancanelli, 2006: 56).

² Aparte del G20, un grupo de países en desarrollo, conocido como NAMA 11 argumentaba en una carta que la base actual de las negociaciones de NAMA no reflejaban adecuadamente las preocupaciones sobre el desarrollo. Además, el G90 circuló un anexo opcional sobre servicios para la Declaración Ministerial.

margen de maniobra para mejorar lo presentado, teniendo en cuenta la resistencia de algunos miembros a la liberalización y la prioridad que su bloque asigna a la reducción de las barreras al comercio de bienes industriales y servicios (Tussie y Stancanelli, 2006:60). Ante la renovada intransigencia europea, las expectativas de alcanzar algún acuerdo significativo en los temas más trascendentales de la Ronda de Doha (NAMA, Servicios y Agricultura) parecían alejarse cada vez más.

Un nuevo intento importante por reiniciar las negociaciones fue realizado en julio de 2008 en la reunión de ministros de comercio responsables de ellas, en el marco de la ronda. De acuerdo a la CEPAL (2008: 77) estas habrían fracasado una vez más (debido sobre todo a las diferencias entre los principales actores comerciales) en dos temas importantes: los compromisos de participación en las negociaciones sectoriales y el mecanismo de salvaguardias agrícolas especiales para los países en desarrollo. Debido a que estos temas acapararon gran parte del tiempo, las negociaciones sobre otros tópicos, como el de servicios, tuvieron poca atención y no arrojaron resultados concretos³. Como mínimo, los países desarrollados han buscado un compromiso de consolidación de los actuales niveles de acceso a los mercados y trato nacional, vigentes en los países en desarrollo, al que estos se resistirían. Además, “los países desarrollados han propuesto la liberalización de bienes y servicios ambientales, lo que ha despertado la oposición de algunos países en desarrollo, sobretodo de Brasil” (CEPAL, 2008: 77).

Recientemente, se han producido nuevos intentos por retomar y concluir las negociaciones de Doha, pero ahora con objetivos mucho menos ambiciosos. De hecho, en las últimas reuniones de la OMC sus miembros han explicitado su renuncia a concluir las negociaciones del mandato de Doha, proponiendo ahora un “plan B”. El reto consistiría en identificar qué podría constituir un “paquete de cosecha temprana”, pero ya muchos delegados han manifestado que esto podría resultar tan difícil como conseguir un pacto multilateral sobre la ronda en general.

Con esos propósitos se realizó en diciembre de 2011 una nueva conferencia ministerial, que pese a los buenos deseos manifestados por los miembros, ni siquiera habían alcanzado con anterioridad un acuerdo previo acerca de qué incluir en el ‘mini-paquete’ a ser discutido en dicha instancia. No es de extrañar, entonces, que esta última conferencia ministerial no lograra eliminar las diferencias de posiciones para avanzar ‘mínimamente’ en las negociaciones de la Ronda del Desarrollo. Ni siquiera hubo una declaración oficial de los miembros del organismo.

³ En el marco de la reunión ministerial se llevó a cabo una reunión informal del grupo de negociaciones sobre servicios donde los países participantes (cerca de 35) debían indicar sectores de actividad donde podrían hacer una apertura. “Como se trataba apenas de una reunión de señalización, aparentemente el objetivo era articular esas nuevas ofertas con el eventual equilibrio entre las negociaciones de agricultura y bienes industriales, e intentar contribuir a un equilibrio final, si fuese el caso. Como no hubo final propiamente dicho, estos aportes quedan en suspenso (Adhemar S. Mineiro, 2008:13).

Posteriormente, la frustración caló hondo, incluso en el Director General de la OMC, Pascal Lamy, quien en su informe entregado al Consejo General en febrero de 2012, planteó que “dado el entorno político actual, lo más realista y pragmático será avanzar a pequeños pasos, progresando gradualmente en las partes de la Ronda de Doha que estén maduras y replanteando aquellas en las que persistan diferencias mayores (...) En términos prácticos, he alentado a todos los Presidentes a que celebren consultas informales en esta etapa para determinar lo que cada uno de los grupos puede hacer, paso a paso, de manera informal” (OMC, 2012b).

Buscando las razones de los fracasos

Los sucesivos fracasos para concluir la Ronda de Doha (que llegaron a un ‘punto muerto’ a fines de 2011) han provocado grandes debates académicos y políticos acerca de sus eventuales causas. Entre ellas, las principales serían el ambicioso mandato de Doha, la crisis de legitimidad de la organización y la creciente inadecuación de la OMC con respecto al nuevo escenario geopolítico y económico mundial. En esta sección, discutimos las posibles causas teniendo presente que la Agenda para el Desarrollo de Doha era una ronda consagrada a promover el desarrollo de los estados miembros de la OMC. En rigor, tal problemática constituía el objetivo estratégico de la nueva ronda de negociación iniciada en 2001.

¿Una agenda demasiado ambiciosa?

Una de las principales causas de los sucesivos fracasos de las negociaciones de la OMC se encontraría, según la opinión de ciertos especialistas, en los objetivos tremendamente ‘ambiciosos y quizás apresurados’ que concordó el mandato de Doha (Schott, 2006).

No hay duda de que el Programa de Trabajo, aprobado no sin dificultades por los 142 países participantes de esta conferencia, terminó siendo bastante más amplio que lo previsto originalmente. Los temas de negociación, muy numerosos y diversos, estaban agrupados en dos grandes categorías: las “negociaciones propiamente dichas” y “los programas de trabajo”.⁴ Ellos iban desde los problemas de implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay hasta la mayor liberalización de los sectores agrícola, servicios y propiedad intelectual (que constituyen la llamada “agenda incorporada”), pasando por los “nuevos temas” que surgieron en la conferencia de Singa-

⁴ Como su nombre indica, las negociaciones (12 temas) implican llegar a acuerdos específicos y vinculantes. Los programas de trabajo (8), en cambio, constituyen una “antesala” para futuras negociaciones y tiene un carácter menos constringente ya que no representan compromisos a firmar.

pur en 1996 (política de competencia, inversiones, facilitación de comercio y compras de gobierno).

De todas formas, debe reconocerse que esa gran cantidad de temas son de por sí altamente complejos, especialmente los “nuevos temas”, que tradicionalmente han pertenecido al ámbito de las políticas internas y no al del comercio internacional. Conviene enfatizar que la mayoría fueron impuestos por los países desarrollados, especialmente por Estados Unidos y la Unión Europea, con el objetivo de lograr su aprobación por parte de los países en desarrollo a cambio de concesiones y compensaciones mínimas. Lo irrisorio de esta postura, era que dichas concesiones y compensaciones se referían a los compromisos adquiridos durante la Ronda Uruguay con los PED en cuanto a un mayor acceso a sus mercados, en particular de productos agropecuarios y textiles, a cambio que aceptaran la liberalización del comercio de servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otros temas.

No solamente Estados Unidos y la Unión Europea son responsables de haber ampliado el Programa de Trabajo de Doha, sino también de recargarlo todavía más ante el incumplimiento de las promesas hechas a los PED. La posición de los países desarrollados ha sido la misma durante todos los años de la década del 2000: “ningún acuerdo sobre implementación fuera de un compromiso integral de todo único”. Por lo demás, dicha posición intransigente, sumada al incumplimiento de temas de ‘desarrollo’ incluidos en la misma declaración de Doha, como el “trato especial y diferenciado”, la “asistencia técnica” y la “construcción de capacidades”, han desembocado en una pérdida de confianza por parte de los PED en el sistema multilateral y en la palabra de los gobiernos más poderosos.

Pérdida de legitimidad de la organización

Desde la perspectiva de otros especialistas, los plazos y la forma de negociar de la OMC no harían más que agravar su situación, colocándola en jaque. Debe tenerse presente que en Doha se aprobó un calendario de negociaciones que finalizaba el 1° de enero de 2005, siendo mucho más estrecho y exigente que la propia agenda de la Ronda Uruguay, que demoró 8 años en culminar.

Con ello, queda en evidencia que la viabilidad de este programa no parecía tener mayor relevancia para los países poderosos, pues lo importante era imponer una agenda que posibilitara acelerar y profundizar la liberalización de los mercados y la desregulación de las economías internas según sus intereses. No podía repetirse lo ocurrido en Seattle, había que avanzar mediante la política del ‘shock’ a como diera lugar. Ilustrando este dilema, el reconocido neoliberal C. Fred Bergsten, director del Instituto Internacio-

nal de Economía, comparó al libre comercio y la OMC con una bicicleta: si no avanzan, colapsan⁵.

No obstante, para muchos académicos y miembros de la OMC, la causa del aletargamiento del proceso de negociación y las perspectivas de eventual fracaso de la Ronda de Doha parecerían originarse, principalmente, no en la 'estrechez' de los plazos ni en la amplitud y diversidad de la agenda, sino en los mecanismos existentes para la toma de decisiones.

Cabe recordar que en Doha los ministros decidieron adoptar nuevamente no solo el principio del "todo único" (*single undertaking*), sino además los principios de "un miembro-un voto" y la votación bajo "consenso". Varios especialistas creen que estos se han convertido en totalmente inoperantes ante el significativo aumento de los miembros de la OMC (hoy son 153 estados miembros, comparados a los 23 que negociaron originalmente el GATT en 1947).

En ese sentido, tras el estrepitoso colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún, el mismísimo ex Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, calificó al organismo internacional de "institución medieval" en su estructura y funcionamiento (Mindreau, 2005: 392). De esta forma, los mecanismos de negociación (es decir, la toma de decisiones) parecían ser más relevantes que el propio objetivo estratégico de la OMC: la promoción del desarrollo.

Aquello ha servido, tal vez de justificación, para que en los meses siguientes a Cancún, el Consejo General de la OMC comenzara a "suplantar" *de facto* a las Conferencias Ministeriales como máxima instancia de decisión dentro de la organización. En efecto, el "paquete de julio" de 2004 constituye, en la práctica, una Declaración Ministerial (que define la agenda de negociación) sin que haya tenido lugar una Conferencia Ministerial⁶ (*op. cit.*: 392).

Adicionalmente, se fue produciendo una verdadera multiplicación de "mini-ministeriales" y un uso cada vez mayor de las llamadas salas verdes, que son objeto de creciente controversia. Con estos procesos informales, se negaba la participación plena de los países en desarrollo en la toma de decisiones. No debe extrañar, entonces, que con el paso de los años, la falta de transparencia y las prácticas antidemocráticas en el seno de la OMC fueron generando malestar, particularmente entre los PED. Esta situación se vio agravada por la designación de Pascal Lamy como Director General de la OMC en mayo de 2005, que respondió más bien a un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea para "dividirse" el control de los principales organismos económicos internacionales.

Así, la creciente falta de legitimidad de la OMC también involucraba a

⁵ Citado en Bello, Walden (2007). "La globalización en retirada". Artículo publicado en www.tni.org

⁶ Téngase en cuenta que en la negociación del "paquete de julio" participaron solo unas cuarenta delegaciones.

sus mecanismos de decisión, pero con serias implicancias para otras instancias del organismo. De acuerdo a Diana Tussie, “la OMC tiene, por un lado, una legalidad marcada por el Órgano de Solución de Diferencias, que garantiza el recurso de todos a dicho sistema judicial y, por tanto, el respeto de las normas. Pero por otro, registra una falta de democratización en la elaboración y adaptación de las reglas que la rigen, al no asegurar la participación regulada en la gestión de un importante número de países” (Tussie y Stancanelli, 2006: 58).

Como una salida a esta situación, vista solamente en términos de inoperancia negociadora, varios miembros de la OMC y ciertos académicos como el profesor Robert Howse (2009), sugieren que podrían obtenerse avances dejando de lado los asuntos más difíciles de la agenda, lo que implicaría repensar la estructura de los acuerdos de la OMC y el principio del ‘todo único’. Por lo cual el camino más adecuado sería lograr acuerdos con resultados plurilaterales, esto es, “un acuerdo entre los Miembros que están preparados para asumirlo, pero dejando abierta la posibilidad para que otros se sumen posteriormente”.

Como Howse no menciona cuáles son los asuntos más difíciles, debe suponerse que son los relativos al desarrollo, como queda demostrado en el acuerdo plurilateral sobre ‘compras estatales’ suscrito por algunos países en diciembre pasado. Los promotores de estos acuerdos parecieran no entender que el ‘desarrollo’ es una parte integral de las negociaciones multilaterales sobre comercio, y de no honrarse de manera transparente y democrática los compromisos que permitan alcanzar dicho objetivo en un plazo considerado razonable, la legitimidad del sistema puede verse seriamente afectada.

Un nuevo escenario geopolítico y económico mundial

Para varios autores, no son solamente la agenda y los mecanismos de negociación los principales problemas que enfrenta la OMC. La verdad es que, según Guy de Jonquières (2010), “tanto la OMC como el multilateralismo en general todavía tienen que adaptarse a los enormes cambios en el escenario geopolítico y económico”.

Vale la pena recordar que el GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas) y luego la OMC, fueron construidos sobre la base de una alianza entre Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, este Consenso Transatlántico sobre las virtudes del multilateralismo se debilitó con el fin de la Guerra Fría, haciendo resurgir las viejas rivalidades a ambos lados del océano expresadas en “guerras comerciales” cada vez más frecuentes.

El monopolio que ostentaban Estados Unidos, la Unión Europea y de manera extendida los países miembros de la “quad”, fue quebrado en la Conferencia Ministerial de Cancún con la formación del G20+, convirtiéndola, por lo mismo, en un hito histórico que confiere un matiz diferente al proceso de negociaciones multilaterales sobre comercio en el marco de la dinámica Norte-Sur. Este proceso sería reforzado por el surgimiento de nuevos bloques de países (G33, G90 o G10) y de pequeños foros paralelos de negociación (como el FIP).

Los cambios progresivos en la dinámica tradicional de interacción entre Estados, dentro del sistema internacional de comercio, no pudieron ser impedidos por el ataque frontal lanzado por Washington al G20+ (el cual motivó la deserción de algunos países latinoamericanos) ni por su estrategia divisionista que buscó ‘coaptar’ a ciertos países del G20+ a las instancias neurálgicas de decisión. Un claro ejemplo de ella fue la negociación del “paquete de julio” de 2004.

Aquella estrategia no fue capaz de percibir que la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) constituyó la primera señal de alerta sobre estos importantes cambios en la coyuntura política internacional. Evidentemente, existían ya síntomas de desencanto entre los miembros del sistema, incluso desde los años de negociación de la dilatada Ronda Uruguay (1986-1994). Asimismo, cabe señalar que las voces de disenso provienen no solamente de los actores tradicionales que interactúan en el sistema multilateral. A las crecientes disputas entre estados deben sumarse las masivas movilizaciones y cuestionamientos de miles de organizaciones sociales, sindicales y ONGs a nivel mundial.

Es cierto que en ese entonces casi todas las agrupaciones de países en desarrollo en la OMC presentaban un carácter eminentemente defensivo y otros tipos de debilidades, como el hecho de que sus intereses como grupo estaban exclusivamente ligados a temas específicos (agrícola, etc.). No obstante, estas posturas defensivas y sus perfiles acotados quedarían atrás ante las aceleradas transformaciones que venían ocurriendo en la economía y el mercado mundial.

En efecto, si el volumen del comercio mundial de mercancías se triplicó entre 1990 y 2008, las economías en desarrollo lo hicieron en 4,5 veces, el doble que la tasa de los países desarrollados (WTO, 2010: 6). Este auge comercial llevó a que la participación de las primeras en el comercio mundial alcanzara en 2008 cotas sin precedentes: las exportaciones representaron el 38% del total mundial (desde 31% en 2000) y las importaciones el 34% (desde 28% en 2000) (OMC, 2009).

Adicionalmente, los crecientes vínculos comerciales desarrollados por Asia con África y América Latina, agregados al intercambio comercial entre

los mismos países de Asia, han creado un fuerte flujo de comercio Sur-Sur que creció a razón de una media anual de 13% en el período 1990-2008, cifrándose en 3,1 billones de dólares en 2008. Por su parte, en cuanto a agrupaciones de los PED, sobresale la presencia exportadora de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que a mediados de la década de los noventa representaba el 7% del total mundial de exportaciones de bienes y el 3% de servicios, aumentó en 2006 al 13% y el 8%, respectivamente. Adicionalmente, más del 40% de la expansión de la economía mundial en el ciclo 2003-2007 obedeció al crecimiento de los BRIC, siendo responsables de la mayor bonanza de inversión en la historia (Rosales, 2009).

A nivel de países, cabe destacar el rápido ascenso comercial y económico de China, que ha logrado convertirse en un período relativamente corto de tiempo en un elemento altamente dinámico del comercio mundial y de sus principales transformaciones. En efecto, China pasó a ser el mayor exportador mundial en 2009, superando a Alemania, y en cuanto a importaciones se ha posicionado en el segundo lugar, detrás de Estados Unidos. Su evolución económica ha sido espectacular: en el período 1980-2008 creció a una tasa media anual del 9,9%, superando en más de tres veces la media mundial.

Este rápido desplazamiento de los centros del comercio y de acumulación en la economía mundial desde los países desarrollados hacia las naciones 'emergentes', no ha encontrado aún correspondencia en los foros e instituciones claves de la 'gobernanza' internacional, particularmente en la OMC, a pesar de ser uno de los intereses comunes de los PED, en general y de los BRIC, en particular.

Es cierto que la consecución de una mayor representación de estos países en la OMC ha venido sucediendo de manera gradual, pero todavía está lejos de su actual peso económico global. En realidad, el ingreso de los BRIC a la OMC es relativamente reciente, puesto que India y Brasil son miembros desde 1995 y China desde 2001. Rusia es miembro desde diciembre de 2011. A partir del inicio de las negociaciones de la Ronda de Doha, tanto India como Brasil han tenido un protagonismo singular, y a ellos se sumó China varios años después.

En consecuencia, no solo los incumplimientos de los acuerdos y el déficit democrático de la OMC, sino también los nuevos cambios de la economía global, volvieron mucho más exigentes a los países en desarrollo. Estos han venido adoptando una posición cada vez más dura para iniciar nuevas negociaciones, de no mediar concesiones concretas y compensaciones en su favor. En tanto, el grupo de países desarrollados ha intentado "acomodar" la presencia de China y de otras economías emergentes en sus deliberaciones, pero rehusándose, en última instancia, a ofrecer cambios sustanciales en pos de la agenda prodesarrollo o en los organismos de decisión.

Crisis global y crisis de la OMC

Tras un largo camino ascendente, el comercio mundial sufrió en 2009 su mayor contracción en más de 70 años, debido a la crisis financiera y económica que sacudió a la economía global. La especificidad de este colapso pareciera estar explicada tanto por la gravedad y la forma súbita que asume, como también por su propagación sincronizada a nivel planetario. Este derrumbe, sin precedentes, de los intercambios globales golpeará de sobre manera a los países industrializados, acentuando extraordinariamente los desplazamientos que vienen ocurriendo en los mercados mundiales y las prácticas proteccionistas de los gobiernos, que adquieren nuevas características.

Proteccionismo de múltiples formas

Ante las graves consecuencias del derrumbe comercial (una muy lenta y desigual recuperación, amenazada por un nuevo ciclo recesivo) los gobiernos de los países industrializados y en desarrollo han recurrido a la implementación de una serie de medidas anticíclicas que asumen múltiples formas, y que han sido denominadas “proteccionismo de rescate” (Curran y Tussie, 2010). Lo preocupante es que estas formas no se expresan solo mediante las tradicionales medidas de frontera (aranceles o barreras no arancelarias), sino también en otro tipo de medidas, como las relativas al campo laboral, financiero y cambiario.

Eso no es todo, ya que desde comienzos de la crisis en 2007, las medidas proteccionistas se han multiplicado en todo el mundo, y han sido los países del G20 los que más han contribuido a ello. En efecto, según la última versión del Global Trade Alert (CEPR, 2011), desde julio de 2011, los gobiernos del mundo han dado a conocer un total de 199 anuncios de medidas estatales, por lo que su base de datos superó las 2.000 por primera vez. Estos resultados son igualmente preocupantes, ya que el número de medidas registradas durante el tercer trimestre de 2011 es casi similar al del primer trimestre de 2009, el peor registro desde el inicio de la crisis.

Dos tercios de las nuevas medidas (132) son distorsivas o potencialmente distorsivas a los intereses comerciales extranjeros. Asimismo, conviene notar, que de esas medidas, 101 corresponden a otras formas de intervención discriminatoria del Estado distintas a las medidas de defensa comercial o a incrementos tarifarios, lo cual confirma la tendencia de informes anteriores.

Considerando un lapso de tiempo más amplio, del total de medidas estatales contabilizadas desde noviembre de 2008, 1.027 han dañado ciertamente los intereses comerciales extranjeros. Otras 160 podrían poten-

cialmente perjudicar estos intereses, llevando el número total de medidas proteccionistas a casi 1.200 durante este período de tres años.

Cuadro N° 1
Número total de medidas estatales informadas a la base de datos del GTA

Estadística	Informe 2011 (noviembre)		Incremento desde la reunión G20 2011 (julio)	
	Total	Total excepto comercio desleal e investigación de salvaguardias	Total	Total excepto comercio desleal e investigación de salvaguardias
Numero total de medidas en base de datos GTA	2.001	1.484	199	163
Numero total de medi- das codigo verde	484	397	55	46
Numero total de medi- das codigo ámbar	490	282	49	40
Numero total de medidas codigo rojo	1.027	805	95	77

Fuente: CEPR, 2011.
Nota: Según la base de datos de Global Trade Alert, el color rojo identifica a aquellas medidas ya implementadas por un país que muy probablemente afectarán intereses comerciales extranjeros. El color ámbar corresponde tanto a las medidas ya implementadas que pueden tener efectos distorsivos en el comercio global, como a las que han sido enunciadas o están "bajo consideración" y que, de llegar a concretarse, podrían afectar negativamente a los intereses comerciales extranjeros.

Cabe destacar que, de acuerdo al mismo informe, el conjunto de los países del G20 ha implementado un total de 781 medidas proteccionistas durante este periodo y 104 desde julio 2011. Solamente 34 de estas últimas corresponden a la categoría de defensa comercial. Esto ocurre pese al compromiso adoptado por los líderes de este grupo en las cumbres de Washington (noviembre de 2008) y Londres (abril de 2009) de no recurrir a nuevas medidas proteccionistas del comercio.

China, la Unión Europea (27) y los Estados Unidos han sido golpeados por más de 40 medidas proteccionistas desde el último informe de julio de 2011. El conjunto de la Unión Europea destaca por ser la jurisdicción que está dentro de los primeros cinco lugares de las cuatro categorías de medidas proteccionistas.

Dentro de las respuestas comerciales también encontramos los llamados ‘proteccionismo legal’ y ‘proteccionismo financiero’. Estos últimos se han otorgado frecuentemente en la forma de paquetes de rescate y, en ocasiones, han incluido la nacionalización de bancos e instituciones financieras. No obstante, últimamente estos programas de rescate se han dirigido mayoritariamente a empresas de otros sectores económicos (lo que explica 201 de las 295 medidas estatales discriminatorias); tales como agricultura, química básica, metales básicos, y equipos de transporte.

Más tarde estos apoyos continuarán, pero con el argumento de salvar a Estados de la quiebra (Grecia e Irlanda, por ejemplo) en la denominada ‘crisis fiscal’ o ‘crisis soberana’ desatada al inicio de 2010. Igualmente, los países industrializados han subsidiado masivamente a sus sectores automotrices.

Por su parte, el proteccionismo cambiario, estimulado por los desbalances mundiales y las políticas de ‘relajamiento cuantitativo’ e impulsado por la Reserva Federal de Estados Unidos, ha obligado a los países en desarrollo a tomar diversas medidas para resistir la apreciación de sus monedas (regulación de los flujos de capitales, por ejemplo). La acción estadounidense no es ni más ni menos que una auténtica devaluación competitiva, es decir, una disminución programada de la cotización del dólar para favorecer las ventas de sus productos en el exterior. Esto ha invitado a una respuesta de las economías competidoras, dando lugar a la llamada ‘guerra de divisas’, que se encuentra en pleno desarrollo.

Por último, la necesidad de preservar el empleo ha llevado a recurrir a medidas de protección laboral, que se manifiesta en formas como las restricciones migratorias o los subsidios orientados a dar prioridad al contenido de empleo local. La ‘Ley Compre Americano’ (‘Buy American Act’) resulta paradigmática.

En términos generales, puede indicarse que los países industrializados han recurrido principalmente al proteccionismo financiero y a los subsidios, mientras que los países en desarrollo han privilegiado las medidas en frontera y, últimamente, las medidas cambiarias. Este proteccionismo de nuevo tipo muestra que si bien la mayoría de los gobiernos actuales “dicen estar comprometidos” con la liberalización multilateral, todavía retienen importantes ‘espacios de política’ autónomos a los que no quieren renunciar. De este modo, sus posturas suelen ser ambivalentes, a veces bordeando en la mera retórica, siendo el G20 un buen ejemplo de esto.

En suma, con la disminución significativa del proteccionismo tradicional y el ascenso del proteccionismo de nuevo tipo, la OMC pareciera estar viviendo un proceso muy similar al experimentado por el GATT cuando fue víctima de su propio éxito: la reducción de los aranceles fue acompañada por el surgimiento de las barreras no arancelarias.

Consolidación de los desplazamientos globales

Es del todo evidente que la crisis global está acelerando el desplazamiento de los centros de acumulación y de comercio en la economía mundial. China ha estado en el foco de esta transformación y su rol es cada vez más visible en el transcurso de la presente crisis.

La contribución de ese país al crecimiento de la economía mundial alcanza niveles extraordinarios. En 2007, el año en que detonó la crisis, China daba cuenta de solo un 6,3% del PIB mundial, según las estadísticas del Banco Mundial, pero posteriormente representó el 33% del crecimiento mundial entre 2008 y 2010. También merece destacarse el papel de América Latina, que supera a Japón y a Estados Unidos en el mismo lapso (Lara, 2012).

Este proceso se consolidó durante el 2011, al menos hasta el tercer trimestre, donde al cabo de un período de cuatro años la economía china se expandió 70 veces más rápido que la norteamericana. El crecimiento del PIB chino en 42,2%, igual a una tasa anualizada del 9,8%, ni siquiera es remotamente comparable a la tasa anualizada estadounidense de 0,2%, menos aún al -0,1% de la Unión Europea. La mayor producción de China está sustentada en elevadas tasas de inversión y en una creciente disponibilidad de capital dinero para ello.

Cabe destacar que el mismo patrón dominante en el crecimiento del producto y en las inversiones, se repite también en el ámbito del comercio mundial. Es así como en los 3 años que siguieron al inicio de la crisis en 2007, China contribuyó con un 33,4% al crecimiento del mercado global, superando en más de cuatro veces el aporte de 8,1% realizado por Estados Unidos.

En el mismo periodo, las economías en desarrollo dieron cuenta del 78,6% del crecimiento del mercado mundial y las economías desarrolladas solo un 21,4%. Considerado desde otro ángulo, China más América Latina, contribuyeron con gran parte de la expansión de la demanda del mercado mundial, sumando un 50,7% del total. Nuestra región, en particular, constituye el 17,3% de este crecimiento, en gran medida explicado por Brasil (58% del total regional). En el extremo contrapuesto de este ascenso de poderío comercial, encontramos el desastre de las economías desarrolladas de Europa que disminuyeron significativamente su participación en el total mundial en -9,2% (*op. cit.*: 8).

Estos cambios en el comercio global están, en general, claramente vinculados con China, en tanto que este país lleva a cabo la mayoría de su comercio con economías en desarrollo: 54% del comercio total, 49% de exportaciones y 60% de importaciones. La revista *Economist* enfatizó recientemente que el año 2012 verá un cambio fundamental en la economía

mundial: por primera vez la mayoría de las importaciones mundiales serán hechas por economías en desarrollo (*op. cit.*: 9).

Dadas las perspectivas negativas para Europa (como luego veremos en detalle) y el lento crecimiento en Estados Unidos, será entonces la situación de China y de las economías en desarrollo crecientemente vinculadas a ella, las que necesariamente determinarán la perspectiva conjunta del crecimiento mundial en 2012 y 2013. Esta misma situación reforzaría aún más el desplazamiento tectónico que viene ocurriendo en la economía mundial.

Es relevante señalar que la mayoría de los países en desarrollo, especialmente los que integran el BRICS (incluyendo ahora a Sudáfrica), en paralelo a su mayor protagonismo en los mercados mundiales, han venido suscribiendo diversos acuerdos comerciales. Con ello, estos países han aportado de manera decisiva al incremento en el número de acuerdos comerciales preferenciales, que alcanzan a cerca de 300 en vigor en 2010 (superando los 70 existentes en la década del noventa).

Este auge, irónicamente, ha implicado que cada uno de los países miembros de la OMC sea parte, en promedio, de 13 acuerdos preferenciales. Por lo mismo, “la continua proliferación de acuerdos comerciales preferenciales en paralelo con la Ronda de Doha ha dado lugar a un debate sobre la coherencia, compatibilidad y posibles conflictos entre los enfoques multilateral y regional de la cooperación comercial” (OMC, 2012a: 76).

De todas formas, es importante señalar que los tratados de libre comercio Norte-Sur han venido perdiendo relevancia a favor de los acuerdos comerciales Sur-Sur. Debe tenerse en cuenta que los acuerdos Norte-Sur promovidos por Estados Unidos y la Unión Europea contienen una plétora de OMC-plus y OMC- extra cláusulas, que incluyen precisamente los temas sobre los cuales los países en desarrollo mantienen dudas sobre su liberalización, o incluso la conveniencia de negociarlos bajo el mandato de la OMC. Las políticas de rescate y de austeridad impuestas por los gobiernos de los países desarrollados, especialmente en Europa, que afectan a un gran número de mercados (automotriz, del acero, financiero, etc.) y violentan los propios contenidos de los tratados de libre comercio OMC-Plus, alimentan todavía más aquellas dudas.

Por su parte, los acuerdos Sur-Sur no tienen porque reducirse a un Tratado de Libre Comercio (TLC). Más bien un número creciente de ellos ha tenido, en los hechos, como propósitos fundamentales la cooperación y la complementación económica, especialmente los firmados recientemente por los países asiáticos y China. Pudiera entenderse que estos países buscan implementar, de tal manera, la agenda prodesarrollo de Doha que ha sido abandonada por la OMC.

El planteamiento anterior supone una mirada de los TLC no muy fa-

vorable, argumentándose que “las mayores economías, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea, usan los TLC para transmitir directamente sus marcos regulatorios sobre comercio e inversiones a sus socios” (UNCTAD, 2010). Desde América Latina y el Caribe, el SELA sostendrá que “la experiencia mostró que la firma de los tratados de libre comercio no garantiza la generación de nuevos productos o nuevos procesos y que las oportunidades abiertas por los acuerdos no se transforman necesariamente en resultados comerciales” (SELA, 2010: 46).

En definitiva, todos estos acuerdos paralelos a la OMC, independientemente de sus objetivos, se abren paso como la ‘segunda mejor solución’ (*the second best*) ante la ausencia de un acuerdo multilateral, aunque otros consideran que la solución ‘óptima’ es simplemente trascender el ‘libre comercio’ (UNASUR, ALBA, etc.), complicando aún más la crisis de este organismo.

A manera de conclusión

La actual situación de la OMC no solamente está marcada por el fracaso y paralización de las negociaciones de la Ronda de Doha, sino también por el reciente incremento del proteccionismo en el mundo y del número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales paralelos.

Preocupa sobre todo la pérdida de relevancia que ha venido sufriendo la propia idea del desarrollo en la OMC. Los países desarrollados parecieran haber olvidado rápidamente que a la Ronda de Negociaciones, inaugurada durante la Conferencia Ministerial de Doha, se le denominó “Ronda del Desarrollo” con la intención de colocar la dimensión del desarrollo en la agenda del comercio internacional. También olvidaron que “este programa partió del reconocimiento de que los avances obtenidos en el nuevo sistema multilateral no habían beneficiado de manera equitativa a todos sus miembros” (CEPAL, 2008).

Dichos olvidos parecieran ser, por lejos, más importantes que las cuestiones relativas a la amplitud, o a lo ambicioso del Programa de Trabajo, o a la eficiencia o no de los mecanismos de decisión. Estas preocupaciones interesan más a las antiguas potencias que no dudan en aferrarse al ‘poder’ que representa la OMC, pero lastimosamente es un poder que no se corresponde con las transformaciones verificadas en los mercados mundiales. Es precisamente esta ‘trampa del poder’ la que tiene en los hechos inmovilizada a la OMC.

Con el inicio de la crisis global y el colapso del comercio mundial, las cosas continuaron empeorando para este organismo. Los problemas de ‘gobernanza’ presentados por este organismo se han pretendido superar concediéndole un mayor protagonismo al G20. Pero en los hechos esto no

ha sucedido así, ya que la agenda de largo plazo de este grupo cedió espacio a la búsqueda de soluciones de corto plazo, dejando de lado temas de interés para los países en desarrollo, como los vinculados al desarrollo y a las reformas de las instituciones de Bretton Woods.

Lo anterior es un reflejo más de que la crisis de la OMC se ha venido desplazando últimamente a la institucionalidad de los mercados mundiales. Hasta hace poco esta institucionalidad aparecía como dominio absoluto de los países desarrollados, particularmente de los Estados Unidos y la Unión Europea. Eran tiempos que en términos de acuerdos económicos predominaban sin contrapeso los tratados de libre comercio OMC+, los tratados bilaterales de inversión o los intentos por construir, en base al CIADI, la otra cara del multilateralismo: una privada y asimétrica. Sin embargo, durante los últimos diez años los países en desarrollo han suscrito diversos acuerdos Sur-Sur que van desde tratados de libre comercio hasta los que encaran, con frecuencia, cuestiones vinculadas al 'desarrollo'. La época 'only TLC' ha quedado atrás.

El desplazamiento de los problemas de la OMC a la institucionalidad de los mercados mundiales convierte en un campo en disputa, en medio de una feroz competencia que no duda en recurrir a cualquier forma de proteccionismo. Es un escenario que presenta más incertidumbres que certezas.

Referencias

- CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH - CEPR (2011). *Trade tensions mount: The 10 th GTA Report*. London, United Kingdom: CEPR.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL (2008). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007-2008*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CURRAN, L. Y TUSSIE, D. (2010). Crisis y proteccionismo de rescate: Algunas tendencias. *Revista Puentes*, 1, 1-3.
- DE JONQUIERES, G. (2010). La respuesta a la Ronda de Doha en los Gobiernos. *Revista Puentes*, 1, 2-3.
- GALLAGHER, K. Y WISE, T. (2009). ¿Existen nuevas ganancias de la Ronda Doha? *Revista Puentes*, 6.
- HOWSE, R. (2009). Multilateralismo y diversidad: Un llamado a repensar la OMC. *Revista Puentes*, 5, 1-2.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT – ICTSD (2009). *Revista Puentes*, 5.
- LARA CORTÉS, C. (2012). De la "Gran Recesión" a una nueva fase de la crisis mundial. *Revista Grupo Estudios Marxistas* (en imprenta).
- MINDREAU MONTERO, M. (2005). *Del GATT a la OMC (1947-2005): la*

- economía política internacional del sistema multilateral de comercio*. Lima, Perú: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- MINEIRO, A. (2008). El nuevo fracaso de las discusiones de la Ronda de Doha en julio de 2008 en Ginebra. En *La Integración latinoamericana después de un nuevo fracaso de la OMC. Consecuencias de la Reunión Ministerial de la Ronda de Doha de Julio de 2008*. Montevideo, Uruguay: CLAES-D3E.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) (2010). *Trade policy review body*. Geneva, Switzerland: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) (2012a). *Informe sobre el comercio mundial 2011*. Ginebra, Suiza: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) (2012b). *El modo de proceder en la Ronda de Doha es 'avanzar a pequeños pasos'*. Informe del Director al Consejo General [En línea] disponible en <www.wto.org> febrero de 2012.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, BANCO MUNDIAL Y CENTRO INTERNACIONAL PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (2010). Exposición del Director General de OMC Pascal Lamy en Taller sobre "Análisis recientes de la Ronda de Doha" [En línea] disponible en <www.wto.org/spanish/new_s/news10_s/dda_02nov10_s.htm> 10 de febrero de 2012.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2009). *Informe sobre el comercio mundial 2009*. Geneva, Switzerland: OMC.
- ROSALES V., O. (2009). La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional. *Revista CEPAL* N° 97, 87-88.
- SCHOOT, J. (2006). Finalización de la Ronda de Doha: Qué se debe hacer y quiénes deben hacerlo. Peterson Institute for International Economics [En línea] disponible en <http://cdl.mecon.ar/biblio/doc/bid/documentos/9.pdf>
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA) (2010). *Nueva agenda del comercio para el desarrollo: Una propuesta desde América Latina y el Caribe*. XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. SP/CL/XXXVI.O/Di N° 14-10, 27 al 29 de Octubre. Caracas, Venezuela.
- TUSSIE, D. Y STANCANELLI, N. (2006). La Ronda Doha después de Hong Kong. *Revista del Centro de Economía Internacional*, 5 [En línea] disponible en <http://www.cei.gov.ar/userfiles/revis05_1.pdf>. 23 de febrero de 2012.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD (2010). Trade and development report. Geneva, Switzerland: UNCTAD
- WORLD TRADE ORGANISATION (WTO) (2010). *Trade policy review body*. Geneva, Switzerland: WTO.

TERCERA PARTE

LOS PROYECTOS EN DISPUTA EN
AMÉRICA LATINA



Los atolladeros de la economía latinoamericana

*Claudio Katz**

Al concluir el año 2011 reaparecen los nubarrones sobre la economía latinoamericana. El brusco agravamiento de la crisis global augura un freno del crecimiento que aumenta el nerviosismo. Durante el último quinquenio el producto bruto regional mantuvo un ritmo ascendente del 5% anual, a pesar de la desaceleración registrada en el 2009. La recuperación posterior se prolongó durante el 2011, que finalizaría con un incremento de 4,4% del PIB. Hay previsiones de otro aumento del 4,1% para el 2012, pero nadie sabe cuánto durarán los escudos protectores frente a la nueva turbulencia internacional.

Los neoliberales advierten contra la recaída y proponen recortar el gasto público para reforzar las defensas. Aunque la deuda pública y privada es muy inferior al promedio de los países desarrollados, promueven la contracción para asegurar las acreencias de los banqueros. Sus convocatorias a la austeridad expresan esta prioridad de los financistas.

Por el contrario, los heterodoxos alientan la continuidad de políticas contracíclicas. Los economistas de CEPAL presentan esta intervención como un acto de transgresión del neoliberalismo, olvidando que en algunos países (México, Colombia o Chile), estas medidas complementan la continuidad del librecomercio y las privatizaciones. Son iniciativas más dependientes de los ingresos fiscales que de las ideologías gubernamentales (CEPAL-OIT, 2011).

Este intervencionismo no ha sido el único atenuante de la crisis. También la apreciación de las materias primas exportadas, el ingreso de capitales sin oportunidades de inversión en los países centrales y la desincronización del ciclo regional han limitado el impacto del temblor¹.

Esta combinación de circunstancias se corrobora en la gran heterogeneidad de situaciones nacionales y en la escasa conexión de la reactivación

* Economista, investigador, profesor. Miembro del EDI (Economistas de Izquierda).

¹ Hemos establecido una comparación con otras conmociones en Katz (2012).

con estrategias peculiares. Se han registrado altas tasas de crecimiento en países con políticas económicas heterodoxas (Argentina) y ortodoxas (Perú) y también resultados inversos en países del primer grupo (Venezuela) y del segundo (México). El efecto atenuado del tsunami global se ha verificado, además, especialmente en el sur del continente. Centroamérica y el Caribe sufren el duro contagio de la recesión estadounidense.

Dilemas estratégicos

Frente a un probable escenario de recesión internacional se multiplican los cónclaves regionales. La frecuencia de estos encuentros contrasta, por ejemplo, con la pérdida de gravitación de las Cumbres Iberoamericanas. UNASUR está logrando una centralidad inédita y comienza a operar como un MERCOSUR ampliado, incorporando a los países que suscribieron Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. El regionalismo sudamericano (Brasil y Argentina) tiende a converger con el área pronorteamericana del Pacífico (Chile, Colombia, Perú). Esta coexistencia refuerza el predominio de proclamas, en desmedro de iniciativas concretas de integración.

Se discute, en primer lugar, la formación de un fondo de estabilización (FLAT) (a partir de ciertos mecanismos ya existentes, como el FLAR) para auxiliar a las economías afectadas por corridas cambiarias. La fuga de divisas podría agravarse si los bancos y empresas extranjeras envían más dólares a sus casas centrales, para contrarrestar las situaciones de insolvencia. El FLAT está concebido como un instrumento de protección frente distintos escenarios de vaciamiento financiero².

Pero el monto de recursos comprometido en este resguardo (20 mil millones de dólares), solo alcanzaría para socorros de emergencia en las economías pequeñas. Este tipo de reacciones defensivas ya se ensayaron en el pasado y no implicaron actos de solidaridad con las víctimas de la especulación. Al contrario, consolidaron una extranjerización del sistema bancario latinoamericano, que sería reafirmada si prospera la propuesta de asociar el FLAT con nuevos préstamos del BID.

En otros encuentros se debaten ideas para avanzar hacia la formación de alguna moneda común. La experiencia del sucre (que utilizan Venezuela, Ecuador y Bolivia como unidad de cuenta para el intercambio comercial) es la referencia de estos proyectos. Ese signo permite reducir los costos de las transacciones, pero convive con el dólar sin funcionar como moneda real. Aunque pretende incentivar un desacoplamiento de las divisas fuertes, no reemplaza el control de cambios, ni preserva a los países de los tormentosos flujos de capital (Tovar, 2011:12). El sucre es una iniciativa más

² Varias evaluaciones de esta iniciativa pueden consultarse en Páez (2011), Kulfas (2011) y Robba (2011).

avanzada que los mecanismos de intercambio con billetes locales (Brasil-Argentina) o los convenios de pagos recíprocos (ALADI). Pero se encuentra muy lejos de sentar las bases de una moneda regional, basada en modelos de complementación solidaria opuestos a la centralización neoliberal que moldeó la gestación del euro.

El Banco del Sur es otro termómetro de la parsimonia que domina en los proyectos de integración. Ya han transcurrido varios años desde su constitución formal y aún faltan tres confirmaciones parlamentarias de los siete suscriptores del proyecto. Nadie define el destino de los créditos y el capital comprometido para la entidad es muy reducido, en comparación a un gigante de la zona como el BNDES de Brasil³.

Pero el tema más relevante ocupa poco espacio en la reflexión regional ¿qué hacer con las enormes reservas que acumula América Latina? Como resultado del superávit comercial y la afluencia de divisas, los Bancos Centrales ya atesoran 574 mil millones de dólares. Se ha creado un excedente que contrasta con la enfermedad de vaciamientos sufridos por la zona en los momentos de crisis ¿Los nuevos recursos respaldarán inversiones productivas coordinadas?, ¿o se dilapidarán en acciones que perpetúan la dependencia?

La actual indefinición conduciría a la desaparición de los fondos por la misma ruta que ingresaron. La Unión Europea, el gobierno norteamericano y el FMI intentan canalizar las reservas hacia un socorro del sistema financiero mundial. Presentan este auxilio como un “aporte de América Latina” a las economías avanzadas, olvidando la deuda histórica que arrastra el Primer Mundo con la región. Proponen acompañar la compra de títulos europeos que realizarían China y otros BRICS, para apuntalar los bancos quebrados. La adquisición de estos papeles acrecentaría las cuantiosas inversiones que ya tiene Latinoamérica, en esa modalidad de colocaciones.

La participación de Brasil en la cartera del FMI constituyó un primer guiño hacia este nuevo compromiso. En la última reunión del G20 (Cannes) se reforzó este curso mediante explícitas exigencias de intermediación del cuestionado organismo, en cualquier auxilio financiero a Europa. Este idilio del gobierno brasileño con el FMI no es un dato menor, si se tiene en cuenta que este país es el quinto poseedor internacional de Bonos del Tesoro estadounidenses⁴.

El dinero que se use para rescatar a los financistas europeos será sustraído del FLAT, la moneda común, el Banco del Sur y la integración productiva. Sería el nuevo precio que pagarían Argentina, México y Brasil para conti-

³ Brasil, Venezuela y Argentina aportarían cada uno, 2000 millones de dólares al nuevo Banco; Ecuador y Uruguay sumarían 400 millones y Bolivia y Paraguay contribuirían con 100 millones.

⁴ A diciembre del 2010 Brasil solo era superado en esas acreencias por China, Japón, Gran Bretaña y los países árabes exportadores de petróleo (Moniz, 2011).

nuar participando en el G20, con iniciativas que reafirman la asociación de las clases dominantes locales con el *establishment* global. Esta orientación se ubica en las antípodas de dos medidas insoslayables para avanzar hacia una integración regional progresista: la nacionalización de los bancos y la estricta regulación de los flujos de capital.

Estas acciones son indispensables en la coyuntura actual, para definir respuestas conjuntas ante contradictorios procesos de revalorización y desvalorización monetaria. La región ha padecido en los últimos años los efectos adversos del ingreso de dólares (que sobrevalúan la moneda local) y también del egreso de divisas (que provocan las conocidas tensiones cambiarias).

Seguramente Brasil definiría el rumbo a seguir, pues maneja entre el 50 y el 60 % de las reservas totales. Ya actúa como subpotencia, adaptando el MERCOSUR a un juego multilateral, basado en coordinaciones estratégicas con Estados Unidos. Esta política deja poco espacio para la formación de un fondo financiero latinoamericano (Berterretche, 2011).

El terremoto sufrido por el euro reforzaría, además, la aversión de los gobiernos brasileños a repetir en la región, el papel jugado por Alemania en el Viejo Continente. Si la gran potencia germana quedó hundida en el atolladero de la Unidad Europea, Brasil tiene menos posibilidades de liderar una integración capitalista de Sudamérica.

Las consecuencias del extractivismo

La gran dependencia regional del vaivén internacional de los precios de las materias primas, acrecienta las críticas hacia el modelo exportador; este esquema incentiva la multiplicación de emprendimientos exclusivamente destinados a comercializar productos básicos. Mientras crece la influencia del agronegocio, las inversiones extranjeras consolidan la especialización petrominera. Todas las potencias buscan asegurarse el aprovisionamiento de insumos latinoamericanos, afianzando la inserción de la zona como granja o socavón de la economía mundial.

El término “extractivismo exportador” (que muchos analistas utilizan para describir este modelo) ofrece un acertado retrato del esquema actual, al destacar las nefastas consecuencias de la minera contaminante y la agricultura de exportación, en desmedro del abastecimiento interno⁵.

Este curso extractivo potencia la vulnerabilidad de América Latina, sin generar necesariamente procesos de “reprimarización” o “desindustrialización”; pero impone senderos frontalmente opuestos al desarrollo manufacturero que ha seguido el Sudeste Asiático. La atadura a las exportaciones

⁵ Ver: Articulación de movimientos sociales hacia el ALBA (ALBA, 2011).

básicas suscita, además, permanentes interrogantes sobre la continuidad del ciclo alcista de las materias primas, que comenzó en el 2003 y perdura hasta la actualidad.

Algunas explicaciones atribuyen esta valorización a los movimientos especulativos y a la falta de supervisión de los mercados agrícolas del futuro. La desregulación de esta plaza facilitó el ingreso de los bancos de inversión al negocio y la consiguiente presencia de un mortífero arsenal de derivados. El uso de instrumentos financieros en el sector aumentó de 500 mil millones (2000) a 13 billones de dólares (2008) (Munevar, 2011). Otras reflexiones destacan cómo el incremento del precio del petróleo potenció la expansión de los agrocombustibles y señalan que el 12% de la producción mundial de maíz ya se destina a la fabricación de etanol. Una tercera explicación estima que la demanda china ha establecido un nuevo piso de cotizaciones para todas las materias primas.

Esta diversidad de interpretaciones alude, en los hechos, a distintos procesos temporales. Mientras que las maniobras financieras determinan los incrementos coyunturales de precios, los agrocombustibles y las compras asiáticas inciden sobre el mediano y el largo plazo.

El boom de las *commodities* ha reabierto también viejas controversias teóricas sobre el deterioro de los términos de intercambio y la influencia de las exportaciones primarias en el subdesarrollo latinoamericano. Independientemente de las posiciones e interrogantes que en ese sentido surgen, son evidentes los efectos sociales nocivos del extractivismo. Solo el desarrollo manufacturero permitiría crear los puestos de trabajo necesarios para erradicar el atraso de la región. Este salto se encuentra impedido por la dominación que ejercen las empresas transnacionales sobre la economía latinoamericana.

Ese predominio determina, incluso, muchas posturas de política exterior. Cuando Brasil y Argentina rechazan, en el G20, la regulación de los precios de los alimentos, siguen el mandato de las grandes compañías. La hambruna de los empobrecidos no es analizada con criterios de solidaridad, sino como una oportunidad de negocios. El extractivismo perpetúa el sometimiento del ciclo latinoamericano a la tiranía de la reproducción dependiente. Esta subordinación, actualmente, tiene un mayor impacto en la esfera comercial o productiva que en el área tradicional del endeudamiento. Pero la experiencia indica que la atadura a las exportaciones básicas termina recreando el agobio financiero.

Desigualdad y explotación

Algunos economistas ponderan el rumbo actual de la economía destacando la caída de la desocupación que acompaña al crecimiento. Pero

las cifras solo indican reducidos cambios acordes al vaivén del ciclo. En la desaceleración del 2009 la tasa de desempleo llegó al 8,1%, luego bajó al 7,3% (2010), este año rondaría el 7% y si se confirman los augurios de freno volvería a subir.

Pero lo más relevante es la baja calidad de los nuevos empleos, generados en su gran mayoría en el sector informal. La precarización se mantiene como una norma, tanto de la recesión como de la prosperidad. Este deterioro complementa la degradación que imponen la disminución de las remesas, el éxodo rural y la marginalidad urbana. Millones de individuos están condenados a formas de supervivencia infrahumana, que logran visibilidad mediática solo en los momentos de gran cataclismo (incendio de una cárcel superpoblada, alud en una favela, inundaciones en zonas desprotegidas).

La manifestación más dramática de ese infierno en la región centroamericana es la expansión del narcotráfico; actividad que se ha convertido en un refugio de supervivencia para los campesinos endeudados y para los jóvenes desempleados incorporados a la delincuencia organizada. El macabro curso de la guerra emprendida por el gobierno de México ya cobró la vida de 50 mil personas. Con un estado de excepción permanente, se legaliza la brutalidad criminal que ejercitan las mafias y sus adversarios-cómplices del estado (Petras, 2010).

La magnitud de las fortunas en juego es proporcional a la sangría de un negocio que manejan los clanes de la lumpen-burguesía. Este término se utilizó erróneamente en el pasado para retratar en forma indiscriminada a las clases dominantes latinoamericanas, pero en realidad tipifica solo a un sector específico, que ha transnacionalizado (diversificando y blanqueando) las ganancias obtenidas en los circuitos paralelos de la acumulación. La lumpen-burguesía está muy entrelazada con sus pares del sector formal, pero no integra el club estable de los grandes dominadores de la región.

Es sabido que el desgarramiento social padecido en América Latina recrea la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, algunos analistas celebran la escasa reducción del nivel de inequidad registrado durante el reciente ciclo de crecimiento, y olvidan que la región continúa encabeza todos los récords internacionales de polarización social. En ella se incluyen a cuatro de los países que lideran este vergonzoso indicador (Colombia, Bolivia, Honduras y Brasil). El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, ilustra un promedio zonal (51,6%) muy superior a la media mundial (39,5%).

En este terreno, la principal novedad radica en la generalización de las políticas asistenciales, que tienden a atenuar los explosivos efectos de la fractura social. Todas las administraciones implementan estos planes como imperativos de gobernabilidad, cuyo costo se asemeja en todos los países y es muy reducido en proporción al producto bruto.

En Argentina rige la asignación universal (0,40% del PIB); en Brasil la Bolsa Familia (0,47%); en México el programa Oportunidades (0,51%); en Bolivia el Bono Juancito Pinto (0,33%); en Venezuela las Misiones (0,45%); en Ecuador el Bono de Desarrollo Humano (1,17%); en Chile el Plan Solidario (0,11%); en Colombia la Iniciativa Familias (0,39%), y en Perú el Proyecto Juntos (0,14%) (Gonçalves, 2011).

Este tipo de asistencias protege a los desamparados, pero no genera ninguna redistribución del ingreso. En la medida que coexiste con la precarización laboral tiende más bien a convalidar la segmentación del mercado de trabajo, acentuando las viejas modalidades de superexplotación que caracterizan al capitalismo latinoamericano. Las empresas foráneas lucran en las maquilas con la baratura de la fuerza laboral y los capitalistas locales exprimen a los asalariados, para compensar su escasa relevancia en el mercado global.

Neoliberalismo y neodesarrollismo

En América Latina comienza a verificarse cierto viraje en el pensamiento dominante, puesto que el neoliberalismo ha quedado desprestigiado por el resultado de sus gestiones. Prometió un gran despegue con privatizaciones y desregulaciones y terminó reforzando los viejos desequilibrios de la reproducción dependiente. Luego estimuló el endeudamiento para paliar estos trastornos y precipitó tormentosos estallidos financieros.

Aunque varios gobiernos preservan esta misma estrategia con algún ajuste cosmético, otras administraciones comienzan a sustituir el credo neoliberal por planteos neodesarrollistas. Esta propuesta gana adherentes con discursos de intervención del Estado, cuestionamientos a la pérdida de competitividad cambiaria (“enfermedad holandesa”) y convocatorias a imitar el camino asiático de industrialización⁶.

Pero este renacer desarrollista no es preponderante aún en el país más industrializado. Brasil mantiene su primacía manufacturera en la región, pero con pérdidas de posiciones frente al agronegocio. Las políticas oficiales de subsidios fabriles no compensan la apreciación de la moneda y el sistemático incremento de la tasa de interés. El país no cuenta con recursos, tecnología o mercados suficientes para compatibilizar el modelo alemán, que combina la severidad financiera con la competitividad productiva. Por esta razón se intensifican las tensiones entre la ortodoxia monetarista y los planteos industrialistas⁷.

⁶ Este programa ha sido expuesto en el encuentro: “Crecimiento con estabilidad financiera y el nuevo desarrollismo” (Fundación Getulio Vargas, 2010); también en Gaitán y Boschi (2010).

⁷ El país se afianza como exportador de materias primas y su participación en el producto industrial mundial ha decaído de 2,9% (1980) a 1,9% (en la década pasada). La tasa de inversión industrial es baja (20%) y el porcentaje de exportaciones manufactureras decayó frente a las materias primas que concentran el 80% de las ventas externas (Pochman, 2011).

Argentina ha puesto en marcha un intento neodesarrollista más sostenido. Ensayo que constituye una reacción frente al descomunal desplome sufrido durante el cenit neoliberal. El gobierno ha buscado recomponer la gravitación de la burguesía industrial, en desmedro de los bancos y en conflicto con el agronegocio, pero este último sector ha capitalizado su actividad y se niega a compartir las enormes rentas que acapara. Además, la burguesía industrial perdió peso por la extranjerización y sostiene sus ganancias con subsidios y remarcaciones de precios. Estas presiones neutralizan el proyecto reindustrializador⁸.

La industria mexicana presenta otro panorama al quedar amoldada (a través de las maquilas) a las líneas de fabricación estadounidenses. Los replanteos desarrollistas implican, en este caso, confrontar con una estrategia de libre comercio con la primera potencia, que ha desarticulado el viejo entramado industrial centrado en el mercado interno (Vidal y Guillén, 2007).

El resurgimiento neodesarrollista se encuentra obstruido en América Latina por el predominio del extractivismo, la extranjerización de la economía y el desplazamiento de las viejas burguesías nacionales por nuevos grupos exportadores. Estas limitaciones son habitualmente omitidas por quienes observan esa estrategia como la más conveniente, o la única factible en la actualidad.

El neodesarrollismo incluye también un ala más progresista, que reconoce la ausencia de clases capitalistas dispuestas a asumir la conducta clásica del industrialismo (inversión, riesgo, competencia) y que propone compensar la orfandad del sujeto burgués con políticas sustitutivas de inversión y gerenciamiento público.

Esas medidas no son concebidas en una dirección poscapitalista, sino como acciones tendientes a remodelar el orden social vigente. Por eso implican no solo acciones de regulación estatal, sino también fuertes subsidios a los grupos empresarios que se desea promover como protagonistas de la vida económica, pero ¿Qué beneficios aportarían estas subvenciones a la mayoría de la población?, ¿por qué razón los trabajadores y ciudadanos deberían solventar el fortalecimiento de un régimen social que no les pertenece?

Es importante indagar estas contradicciones para clarificar el significado contemporáneo del nuevo desarrollismo. Algunos autores críticos no observan mayores diferencias con el neoliberalismo, pues consideran que el cambio de retórica encubre la continuidad de ofensivas del capital sobre el trabajo o la introducción de regulaciones para auxiliar a los bancos.

Conviene evaluar esos parentescos en función de los intereses en jue-

⁸ Los neodesarrollistas se agrupan en torno al denominado "Plan Fénix" (UBA, Facultad de Ciencias Sociales, 2011). Su teórico más renombrado es Aldo Ferrer (2010). Hemos expuesto una caracterización reciente en el artículo "A 10 años del 2001: los economistas debaten" (Katz, 2011).

go. Si el librecomercio es la ideología de los agroexportadores y la ortodoxia monetaria opera como credo de los banqueros, la defensa de los subsidios forma parte del guión industrialista. El neodesarrollismo adapta esta última tradición a las necesidades actuales de los grupos fabriles más concentrados, transnacionalizados y exportadores (compañías “Multilatinas”) (Azcurra, 2011; SEPLA, 2011).

Las compañías multilatinas tienden a expandirse hacia las economías vecinas para contrarrestar la estrechez de los mercados internos de origen, compensando esta limitación con inversiones de alta rentabilidad en el exterior. La forma en que Petrobras bloqueó la nacionalización de los combustibles en Bolivia es un ejemplo de esta conducta⁹.

Las víctimas de esta política suelen utilizar el término “subimperialismo” para caracterizar este comportamiento; también lo aplican para retratar acciones del ejército brasileño en Haití, que repite estrategias de militarización ya ensayadas en las favelas. La denominación no solo tiene un legítimo propósito de denuncia; también induce a revitalizar un concepto, que debería ser estudiado mediante comparaciones con el uso inicial que tuvo en la década del sesenta.

Es muy importante precisar el sentido de cada noción para caracterizar en forma adecuada el alcance regional de la turbulencia económica actual. El término crisis es, por ejemplo, utilizado con tantas acepciones, que a veces resulta imposible discernir si alude a una coyuntura, a una etapa o a un devenir del capitalismo.

En esta utilización tan polisémica no se sabe si evalúa una situación global, regional o nacional y tampoco se suele aclarar si se está analizando un ciclo económico. En este caso, el término crisis debería ser referido a situaciones de recesión, contrapuestas al crecimiento. Si cuando caen el PIB y el empleo hay crisis y cuando aumentan ambas variables también hay crisis, resulta imposible entender de qué se está hablando. La clarificación de los debates es una deuda pendiente en el pensamiento crítico latinoamericano, cuya resolución permitirá definir con mayor exactitud la etapa actual.

El escenario político

Las tendencias económicas comunes de América Latina se procesan en distintos contextos políticos de gobiernos derechistas, centroizquierdistas y reformistas. Estas administraciones actúan, a su vez, en variados marcos

⁹ Mediante presiones directas del presidente Luiz Inácio Lula da Silva se desnaturalizaron los contratos, se congeló el aumento de la tributación y quedaron anuladas las auditorías. Petrobras volvió a cotizar en la Bolsa anotando como propias las reservas del Altiplano y neutralizó los proyectos para transferir la industrialización del gas de São Paulo a Bolivia (Solíz, 2011).

de conquistas o repliegues populares. Las semejanzas estructurales entre Colombia y Venezuela quedan replanteadas a la hora de observar quién gobierna, y lo mismo vale para México y Argentina o para Guatemala y Bolivia. El devenir de la economía regional depende de los desenlaces políticos en cada país.

Durante el bienio 2010-2011 los gobiernos derechistas enfrentaron múltiples problemas. El imperialismo norteamericano perdió a su agente directo en Perú y observa con gran inquietud la impotencia de su socio mexicano para lidiar con el narcotráfico. La violencia facilitó el regreso del militarismo conservador en Guatemala y las matanzas de los paramilitares continúan en Colombia. Pero en todos los casos crece el hastío de la población. Los golpistas hondureños debieron replegarse, buscado un compromiso con el presidente depuesto y el reaccionario gobierno de Chile afronta desventuras económicas, fracasos de gestión y gran resistencia social.

Es evidente, además, que las pesadillas afrontadas por el Pentágono en el Medio Oriente reducen la capacidad de intervención de la IV flota y de los marines desplegados en Colombia. Por esta razón, las campañas de intimidación se procesan a través de los grandes medios de comunicación, que definen en cada momento a quién hostilizar y a quién bendecir. La derecha se mantiene muy activa, pero sin recuperar la iniciativa que tuvo durante el cenit del neoliberalismo.

Las principales ganadoras de la coyuntura son las presidentas de centroizquierda Dilma Rouseff y Cristina Fernández de Kirchner, que obtuvieron arrolladores triunfos en los comicios. En ambos casos el oficialismo revalidó títulos, incorporando sectores medios y altos a su base electoral. Mientras que en Brasil la victoria se consumó en un clima de pasividad conservadora y despolitización, en Argentina han prevalecido las tensiones con la derecha, la participación de los movimientos sociales y la renovada politización de la juventud.

Uruguay sigue el modelo brasileño de buena letra hacia los capitalistas, desatendiendo las demandas sociales. Por su parte, el nuevo mandatario de Perú busca recrear el sendero social-liberal inaugurado por el ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva. El limitado impacto que hasta ahora tuvo la crisis global en Sudamérica ha contribuido a este afianzamiento del centroizquierdismo.

Pero lo más llamativo es la creciente atracción que ejerce esa referencia sobre los gobiernos más radicales de Venezuela, Bolivia (y en cierta medida Ecuador). Estas administraciones surgieron confrontando con el imperalismo, impulsando movilizaciones populares y promoviendo reformas democráticas y sociales. Ahora enfrentan encrucijadas que determinarán su futuro.

Definiciones en el eje radical

La economía venezolana ha sido más afectada por la crisis que el promedio sudamericano. Los desbalances tradicionales (dependencia de la factura petrolera, bajísima producción local, alto nivel importaciones y consumo suntuario) condujeron a nuevas devaluaciones para atemperar el déficit fiscal, en un marco de alta inflación. Las medidas progresistas (nacionalización del oro) continúan coexistiendo con el favoritismo hacia la “boliburguesía” y el respiro logrado con ciertas acciones reformistas, no resuelve los problemas de una economía periférica muy saboteada por las clases dominantes. Aunque la derecha se entusiasmó con la enfermedad de Chávez, la popularidad del presidente persiste y no será fácil impedirle otra renovación de su mandato.

El estancamiento del proceso bolivariano obedece más a sus propias contradicciones, que al acoso de la reacción (Aharonian, 2011). Tanto la entrega de varios militantes de la insurgencia al gobierno colombiano, como el apoyo a dictadores árabes (especialmente de Siria) suscitan malestar. Si la profundización del proceso bolivariano continúa posponiéndose, este proyecto quedará congelado y comenzará a equiparse con los restantes gobiernos de centro-izquierda.

La misma disyuntiva afronta Bolivia. La estatización de los hidrocarburos quedó reducida y persisten los privilegios de las compañías extranjeras. La reforma agraria sigue pospuesta y las mejoras populares no están a tono con la derrota del neoliberalismo. La masiva resistencia al incremento de precios del combustible, el llamado “Gasolinazo”, fue la primera advertencia de este estancamiento. Un segundo choque con pueblos de la selva (que se oponían a la construcción de una carretera) tuvo un corolario represivo brutal.

Las medidas descolonizadoras, que acompañaron al establecimiento del estado plurinacional, son incompatibles con el perfil autoritario que está adoptando el oficialismo. Bolivia no puede prescindir de sus reservas minerales para erradicar el atraso, pero la utilización de estos recursos requiere respetar el medio ambiente, evitar el monocultivo, desarrollar el cooperativismo y compatibilizar en consultas democráticas la multitud de intereses populares en conflicto. El logro de estos objetivos exige, a su vez, abandonar la estrategia de gestar un “capitalismo andino amazónico” (Almeyra, 2011; Zibechi, 2011; Coordinadora Plurinacional de la Reconducción, 2011).

Las mismas contradicciones presentan mayor dimensión en Ecuador. El gobierno ha demostrado firmeza frente a las agresiones norteamericanas, pero continúa confrontándose con el movimiento indígena, desconoce las propuestas de preservación de los recursos naturales y pospone la implementación de transformaciones socioeconómicas significativas.

El techo de logros que están encontrando los gobiernos radicales repercute directamente sobre el ALBA. Este organismo ha quedado desdibujado frente a la UNASUR y sus iniciativas han perdido el impacto inicial que tuvo la creación de TELESUR, la formación de PETROCARIBE, la solidaridad con Cuba, los emprendimientos de salud y alfabetización o el apoyo antiimperialista a Honduras y Haití. El mismo apaciguamiento afecta al proyecto del socialismo del siglo XXI, que tiende a diluirse en ausencia de estrategias de radicalización anticapitalista.

El futuro del ALBA quedará también signado por el resultado de las reformas económicas que han comenzado en Cuba. En una isla con muy pocos recursos no hay pobreza o criminalidad, sino una gran cobertura de las necesidades básicas en un marco de significativa escasez. En lugar de analfabetismo, deserción escolar y mortalidad infantil hay dificultades para continuar el sostenimiento de la educación y la salud gratuitas.

Cuba padece la asfixia comercial del bloqueo y las graves adversidades coyunturales que han generado la caída del precio del níquel, los menores ingresos del turismo y los huracanes. Una economía con alta calificación de la mano de obra carece de industria o agricultura productivas y, luego del colapso de la URSS, debió sobrevivir mediante el turismo, las remesas, el doble mercado y los convenios con empresas extranjeras. Junto a la errónea subsistencia del modelo de estatización integral apareció un importante flujo de divisas, que no se transforma en inversión. Los proyectos para incentivar la actividad mercantil apuntan a contrarrestar esta asfixia, recomponiendo la productividad y reduciendo la dependencia de los alimentos importados.

El gran desafío será implementar esta política sin permitir el retorno al capitalismo. Cuba ya salió airosa en el pasado de gestas que parecían irrealizables (durante el Período Especial y frente al bloqueo y las invasiones) y puede alcanzar las nuevas metas con participación popular, democratización y limitaciones a la desigualdad social. El futuro del ALBA y los proyectos de renovación del socialismo dependen en gran medida de ese proceso.

El empalme con los indignados

¿Cuál será el efecto de la crisis global sobre las luchas sociales de América Latina? Las resistencias alcanzaron un pico de intensidad durante las rebeliones del 2000-2005, que tumbaron a varios gobiernos reaccionarios. Estos levantamientos indujeron a las clases dominantes a actuar con mayor cautela frente al ajuste, tanto en los epicentros como en los vecindarios de las sublevaciones. Las movilizaciones posteriores han sido más acotadas (defensa del salario, el empleo o los recursos naturales), con la excepción

de la resistencia casi insurreccional que se registró contra el golpe en Honduras¹⁰.

Las batallas de los últimos años han estado a tono con el alcance acotado que tuvo el descalabro mundial sobre la región. Esta reacción se acrecentaría si aumentara ese impacto, pero esta vez podría incorporar un novedoso empalme con la oleada de protesta que comienza a notarse en todos los continentes.

Las reacciones puramente defensivas que rodearon en el 2008 al debut de la crisis han quedado modificadas por la primavera que conmovió al mundo árabe. Las batallas que se libran en Grecia, la irrupción de los indignados españoles, el descontento social en Inglaterra, las huelgas en Italia y los plebiscitos de Islandia ilustran este cambio de clima. La nueva generación ha convertido las redes sociales en un instrumento de organización que cruza las fronteras e incentiva a los ocupantes de Wall Street. La jornada mundial del 15 de octubre pasado reunió a millones de manifestantes en 950 ciudades de 80 países.

Esta nueva tónica no tardará en contagiar a la región latinoamericana. La extraordinaria movilización de los estudiantes chilenos podría constituir la primera expresión de la nueva oleada. Los universitarios y secundarios trasandinos no solo confrontaron con un gobierno derechista que oscila entre la represión y el vaciamiento de las negociaciones; también conquistaron la simpatía popular, con formas de acción que retoman el viejo formato de la alianza obrero-estudiantil de la década del setenta. "Nuestros hijos no pasarán de curso pero pasarán a la historia", destacaban las pancartas de las marchas que plantearon una demanda explosiva para el neoliberalismo. La exigencia de gratuidad para la educación desenmascara el escandaloso endeudamiento que padecen los estudiantes y ataca un cimiento de la desigualdad social.

Las resistencias en curso cuestionan no solo a los banqueros y al neoliberalismo, sino al propio sistema capitalista. Se ha puesto a la orden del día definir quién pagará los terribles costos de la crisis y frente a esta disyuntiva, vuelve a enhebrarse el tejido de solidaridades de América Latina con los pueblos del Primer Mundo.

Referencias

AHARONIAN, A. (2011). Venezuela: doce meses para atravesar un campo minado. ALAI [En línea] disponible en <<http://alainet.org/active/49928>> 6 de octubre de 2011.

¹⁰ Un balance general de las resistencias se encuentra en el artículo "Tras una década de luchas" (Seoane, Taddei y Algranati, 2011).

- ALBA (2011, 16 de agosto). *Articulación de movimientos sociales hacia el ALBA*. Argentina: ALBA.
- ALMEYRA, G. (2011, 2 de octubre). Bolivia: el desarrollismo contra el desarrollo. *La Jornada*.
- AZCURRA, F. H. (2011, 22 de agosto). Las diez tesis sobre el nuevo desarrollismo elaboradas por economistas heterodoxos [En línea] disponible en <<http://www.pctargentina.org/> febrero> 22 de agosto de 2011.
- BERTERRETICHE, J. (2011, 19 de agosto). ¿Acuerdo económico defensivo? [En línea] disponible en <<http://www.kaosenlared>> 19 de agosto de 2011.
- BRESSER, PEREIRA L. C. (2009, 22 de febrero). Globalizacao e competicao. *Folha de Sao Paulo*.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (CEPAL-OIT) (2011). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, 5. Lima: Naciones Unidas [En línea] disponible en <<http://www.oit.org.pe>> 27 de agosto de 2011.
- COORDINADORA PLURINACIONAL DE LA RECONDUCCIÓN (2011, 13 de julio). Manifiesto de la Coordinadora Plurinacional de la Reconducción [En línea] disponible en <<http://www.rosalux.org.ec/es/analisis/bolivia/item/210-manifiesto->>> 13 de julio de 2011.
- EUDOMAR, T. (2011, 25 de septiembre). No podemos evitar el impacto. *Página /12*.
- FERRER, A. (2010, 6 de noviembre). El nuevo desarrollismo. *Miradas al Sur* [En línea] disponible en <sur.infonews.com/notas/el-nuevo-desarrollismo> 25 de julio de 2011.
- FUNDACIÓN GETULIO VARGAS (2010). *Encuentro: Crecimiento con estabilidad financiera y el nuevo desarrollismo*. Rio de Janeiro: Fundación Getulio Vargas [En línea] disponible en <<http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org>> 25 de julio de 2011.
- GAITÁN, F. Y BOSCHI, R. (2010, 21 de diciembre). América Latina recupera el pensamiento desarrollista. *Clarín*.
- GONÇALVES, R. (2011, 20 de junio). *Redução da desigualdade da renda no Governo Lula. Análise comparativa* [En línea] disponible en <<http://www.ie.ufrj.br>> 29 de agosto de 2011.
- KATZ, C. (2011). A 10 años del 2001: los economistas debaten. *Revista Kamchatka*, 4 (7).
- KATZ, C. (2012). The singularities of Latin America. *The crisis and the left, Socialist*, 48.
- KULFAS, M. (2011, 20 de junio). ¿Qué integración regional conviene? *Página /12*.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. (2011, 29 de agosto). A crise afecta a todos os países inclusive Brasil. *ALAI*.
- MUNEVAR, D. (2011). *Alzas en los precios de alimentos. Una mirada desde América Latina*. Bruselas: CADTM [En línea] disponible en <<http://www.cadtm.org>>

- PÁEZ, P. (2011, 3 de octubre). Detrás del desorden económico mundial. *Página /12*.
- PETRAS, J. (2010, 25 de octubre). Latin America: Roads to 21st century capitalist development [En línea] disponible en <<http://www.ccun.org>> 11 de agosto de 2011.
- POCHMAN, M. (2011, 9 de junio). O Brasil e a nova desindustrializacao. *Centro de Estudos Sindicais* [En línea] disponible en <<http://centrodeestudos-sindicais.wordpress.com>> 9 de junio de 2011.
- ROBBA, A. (2011, 7 de agosto). El desafío de la integración financiera regional. *Página /12*.
- SEOANE, J., TADDEI, E. Y ALGRANATI, C. (2011). Tras una década de luchas. *Revista Herramienta*, 46.
- SEPLA, (2011, junio). *Declaración de Guararema*. Guararema: SEPLA, Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico.
- SOLÍZ, R. A. (2011, 25 de octubre). El presidente más habilidoso para hacer daño a los países chicos de América latina fue Lula, te metía el puñal mientras te sonreía. *Revista Pueblos* [En línea] disponible en <<http://www.revistapueblos.org>>.
- UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES - FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (2011). *Plan Fénix* [En línea] disponible en <www.vocesenelfenix.com> 3 de junio de 2011.
- VIDAL, G. Y GUILLÉN, A. ET. AL. (2007). *La necesidad de construir el desarrollo en América Latina, Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Buenos Aires: CLACSO.
- ZIBECHI, R. (2011, 29 de septiembre). La obstinada potencia de la descolonización. *ALAI*.

La inserción global de América Latina ante los cambios en la economía internacional

*Jaime Estay Reyno**

Presentación

El presente documento, tiene la intención de revisar distintos cambios que se han venido produciendo en la economía internacional en los años recientes, ubicando en relación a ellos algunos de los rasgos de la actual inserción de América Latina y el Caribe. El acento estará puesto en la presentación de la información actualizada disponible, con la perspectiva de aportar con ello a algunos de los debates que hoy se dan en la región acerca de la fuerza, posibilidades y límites presentes en las modalidades de participación en los flujos internacionales de capitales y en el comercio internacional.

El deterioro económico global

La crisis iniciada en 2008 representa mucho más que un traspie en el funcionamiento sistémico, constituyéndose, en los hechos, en un brusco quiebre, el cual pone en cuestión a una parte significativa de las modalidades presentes en él y, entre ellas, a los procesos a través de los cuales en las décadas recientes se han otorgado todas las condiciones posibles para la más absoluta libertad global de movimiento y actuación de los grandes capitales.

Así también, interesa recordar que luego de la recuperación parcial que en el año 2010 siguió a la profunda caída de 2008 y 2009, a lo largo de 2011 se han multiplicado las evidencias no sólo de continuidad de la crisis en ese año, sino incluso de una muy probable contracción para 2012 con epicentro en Europa, pero con efectos en el resto de la economía mundial.

Al respecto, en el siguiente cuadro se entregan estimaciones recientes de crecimiento de la producción mundial para 2011 y 2012 del FMI, el

* Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla y coordinador en dicho Centro del Doctorado en Economía Política del Desarrollo; Coordinador de la *Red de Estudios de la Economía Mundial* (REDEM).

Banco Mundial y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, las cuales reflejan al menos parcialmente el reconocimiento que existe acerca del deterioro económico mundial.

Cuadro N° 1
Estimaciones recientes del crecimiento del PIB mundial
(Porcentajes)

	Fecha de la publicación	2011	2012
BM (2011a)	Junio. 2011	3,8	3,2
FMI (2011)	Septiembre. 2011	4,0	4,0
FMI (2012)	Enero. 2012	3,8	3,3
UN/DESA (2012)	Enero.2012	2,8	2,6

En el cuadro 1, se observan las estimaciones cada vez más pesimistas que se fueron dando conforme transcurrió el segundo semestre de 2011, a tal punto que entre junio de ese año y enero de 2012 la previsión de crecimiento del PIB para éste último año pasó de un 3,2 % en la *Perspectiva Económica Global* del Banco Mundial, a un 2,6 % en el Informe sobre *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial* de las Naciones Unidas, en el cual además se pronostica un crecimiento para la Zona Euro de apenas 0,4% para 2012.

En dicho informe, el apartado inicial del Sumario Ejecutivo se titula “La economía mundial se encuentra al borde de otra gran recesión”, y en el párrafo de arranque del primer capítulo se presenta la siguiente síntesis:

“Tras dos años de recuperación anémica y desigual de la crisis financiera global, la economía mundial se tambalea al borde de otra crisis importante. Crecimiento de la producción ha disminuido considerablemente durante el año 2011, especialmente en los países desarrollados. El pronóstico de base prevé un crecimiento anémico continuo durante 2012 y 2013. Este crecimiento está lejos de ser suficiente para hacer frente a la crisis de puestos de trabajo continuado en las economías más desarrolladas y frenará el crecimiento de ingresos en los países en desarrollo.

Incluso este panorama sombrío puede ser demasiado optimista. Una crisis seria, global renovada se avecina debido a las deficiencias persistentes en las principales economías desarrolladas en relación con los problemas sin resolver en las secuelas de la Gran Recesión de 2008-2009.” (UN/DESA, 2012: 1).

A lo anterior, cabe agregar que en la nota oficial del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU que está referida a la parte del

Informe dedicada a América Latina y el Caribe, el título es “América Latina y el Caribe: sombrío panorama económico”, agregando a continuación que “El crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se desaceleraría en 2012” que “Es muy probable que la desaceleración económica en Estados Unidos y Europa ponga freno a las exportaciones, las remesas y los ingresos relativos al sector turístico –factores de crecimiento muy importantes en América Central y el Caribe” además señalando que “De agravarse la situación, el impacto de una recesión conjunta de Europa y Estados Unidos se traduciría en un crecimiento de América Latina y el Caribe por debajo de 1 %, con Brasil bordeando el estancamiento y México cayendo en recesión”.

Por su parte, en la Actualización presentada en enero de 2012 por el FMI de su serie *Perspectivas de la Economía Mundial*, el título es “La recuperación mundial se estanca, los riesgos a la baja se intensifican” y enseguida se plantea

“La recuperación mundial está amenazada por una agudización de las tensiones en la zona del euro y fragilidades en otras regiones. Las condiciones financieras se han deteriorado, las perspectivas de crecimiento se han ensombrecido y los riesgos a la baja se han intensificado” [agregando más adelante] “Las perspectivas de crecimiento mundial se empeoraron y los riesgos se agudizaron marcadamente durante el cuarto trimestre de 2011, al entrar la crisis de la zona del euro en una nueva fase peligrosa” (FMI, 2012: 1).

En suma, todo indica que ya se está en un escenario de grave acentuación en el deterioro de la economía mundial, en una clara continuidad de la crisis iniciada en 2008, con lo cual esa crisis en 2012 estará durando ya un quinquenio y, según estimaciones recientes de la OIT (2012), para ese año el total de desempleados en el mundo alcanzará una cifra de 200 millones, que puede incluso llegar a los 204 millones si el crecimiento mundial resulta inferior al 2 %¹.

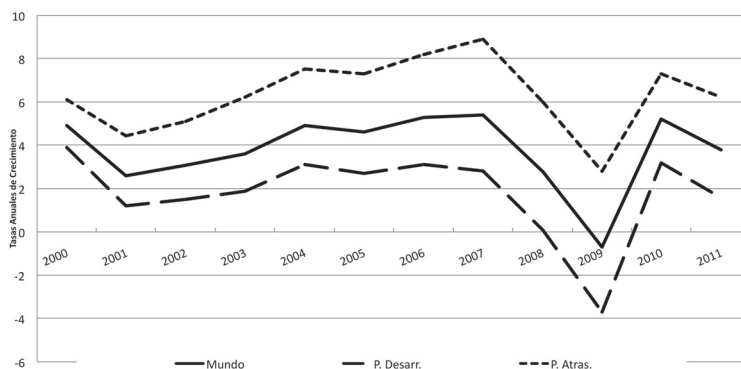
En ese panorama global, un elemento que interesa agregar es la distinta fuerza con que hasta la fecha se ha presentado la crisis en los países desarrollados y atrasados, vinculando, lo que ha venido sucediendo, con la importancia relativa de esos dos grupos de países en la producción mundial.

Como es sabido, tanto la caída de 2008-2009 como el actual deterioro, han estado encabezados por las economías desarrolladas. En el gráfico 1, se observa que no solo desde el 2008 en adelante, sino también en los años previos de esa década, los países atrasados han tenido tasas de crecimiento del PIB bastante mayores a las de los países desarrollados, a tal punto que

¹ En el Informe de la OIT recién citado, se plantea además lo siguiente en relación al desempleo juvenil: “En 2011, 74.8 millones de jóvenes en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años estaban desempleados, 4 millones más que en 2007. La tasa de desempleo juvenil mundial, del 12,7 %, sigue situada en un punto porcentual por encima del nivel anterior a la crisis. A escala mundial, los jóvenes tienen casi tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos” [OIT, 2012: 9].

en 2009, cuando los primeros tuvieron una contracción de casi 4 %, los países atrasados crecieron a una tasa de casi 3 %.

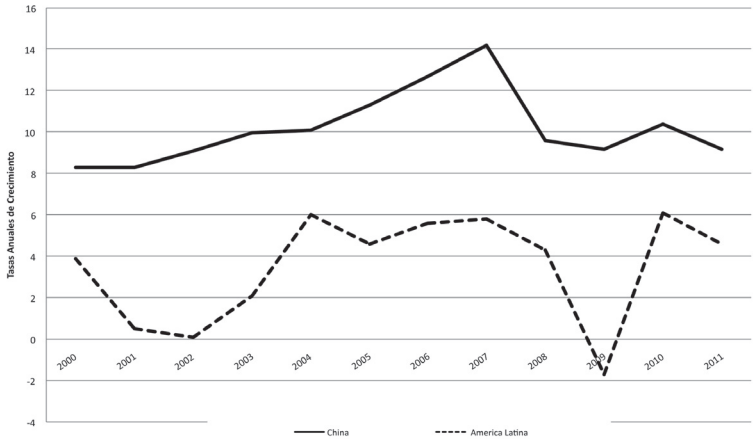
Gráfico N° 1
Crecimiento del PIB



Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial.

Desde luego, ese mejor comportamiento que en promedio ha tenido el mundo atrasado, ha sido resultado de situaciones dispares presentes entre los países y regiones que lo forman, destacando el caso de China, cuyo crecimiento del PIB incluso en el bienio 2008-2009 fue superior al 9 %, en tanto que en el segundo de esos años el PIB de América Latina y el Caribe disminuyó 1,7 %. En tal sentido, en el gráfico 2 se presentan las tasas correspondientes a ese país y a América Latina y el Caribe para los últimos 12 años; allí se observa que incluso en los años de mayor crecimiento del PIB en la región, como fue el periodo 2004-2008, el crecimiento de la economía China se dio con tasas cercanas o superiores al doble de las de Latinoamérica.

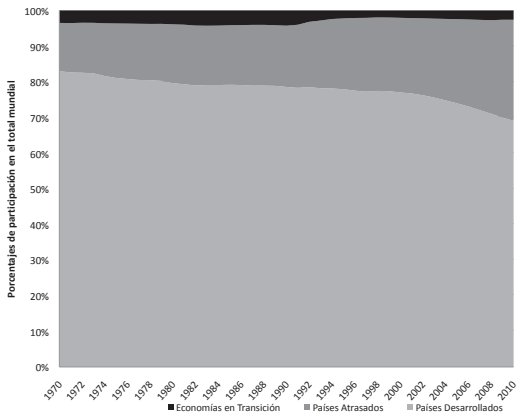
Gráfico N° 2
Comportamiento del PIB en China y en América Latina y el Caribe



Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial.

El mejor comportamiento de los niveles de actividad, que en comparación con el capitalismo desarrollado han tenido los países atrasados, se ha ido reflejando en una mayor participación de estos en la producción mundial. En tal sentido, en el gráfico 3 se muestra, para el periodo 1970-2010, el aporte a la producción mundial de los países desarrollados, los países atrasados y las economías en transición.

Gráfico N° 3
Composición del producto mundial



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

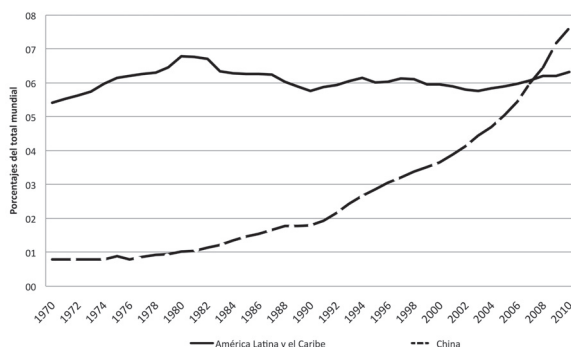
La participación de los países desarrollados ha disminuido de 83% al inicio de la década del setenta, a 69 % en 2010, en tanto que en las economías en transición, para ese mismo lapso, la participación en la producción mundial pasó de 3,4 a 2,6 %, con una caída concentrada en la década del noventa (pasando de 4,2 a 1,9 % de participación entre 1990 y 1999) y una recuperación posterior.

En lo que respecta a los países atrasados, su participación ha pasado de 13,6 % en 1970 a 28,4 % en 2010, aumentando, por lo tanto, en más del doble. En el gráfico se puede observar que ese aumento, durante las cuatro décadas, ha sido relativamente constante, con la excepción de la década del ochenta en que prácticamente se estancó; y con un rápido incremento en dicha participación desde el inicio de la primera década de este siglo, en que pasó de 20,9% en 2000 a 28,4% en 2010.

En esa mayor presencia de los países atrasados en la producción mundial el caso más relevante es el de China, cuyo incremento de participación se puede ver en el gráfico 4, en el cual hemos incluido también los porcentajes de participación de América Latina y el Caribe.

Allí se observa la muy distinta trayectoria que ha habido entre esos casos en los últimos 40 años. En lo que respecta a China, a lo largo de la década del setenta su participación en la producción mundial se mantuvo con pocas variaciones, pero desde el inicio de la década del ochenta y hasta la fecha ha ido creciendo de manera ininterrumpida (con la sola excepción del bienio 1989-1990, en el marco de la crisis asiática) de tal manera que entre 1980 y 2010 se multiplicó por más de siete, pasando de 1% a 7,6 % entre el primero y el último de esos años, crecimiento que ha sido particularmente fuerte desde 2002-2003 en adelante.

Gráfico N° 4
Participación de China y de América Latina y el Caribe en el PIB mundial



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Para América Latina y el Caribe, la situación ha sido muy distinta. Según el mismo gráfico, para el periodo 1970-2010 la participación de la región en la producción mundial ha sido claramente fluctuante, además pasó de 5,4 % a 6,3 % entre el primero y el último de esos años. A lo largo de esas cuatro décadas, hay dos periodos de disminución: la década del ochenta y el lapso 1998-2003, que se corresponden con etapas de fuerte deterioro económico en la región; y otros dos periodos de evidente incremento: la década del setenta y desde 2004 en adelante.

La inserción de América Latina y el Caribe en las relaciones económicas internacionales

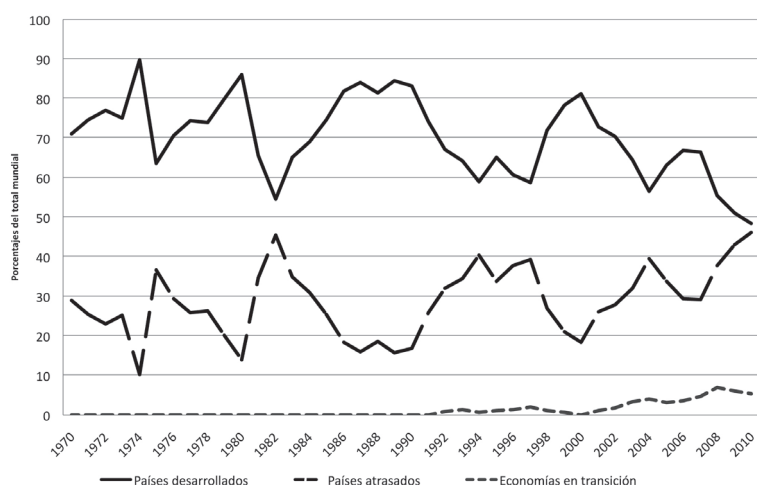
Es en ese contexto, de crisis global en los años recientes y, a partir de esta, de marcados cambios en la composición geográfica de la producción mundial, me interesa identificar brevemente algunas tendencias presentes en las relaciones económicas internacionales, relacionándolas con las modalidades de inserción de América Latina, para lo cual nos centraremos primero en la inversión extranjera directa (IED), para ver después lo referido a los flujos de comercio internacional.

Inversión extranjera directa

En lo que respecta a la IED, el hecho inicial a destacar, y del cual dio cuenta el *Informe sobre las inversiones en el mundo 2011* de la UNCTAD (2011: VIII), es que en 2010. “*Por primera vez, las economías en desarrollo y en transición atrajeron en total más de la mitad de las corrientes mundiales de IED*”.

En relación con lo anterior, en el gráfico 5, en el cual se presenta la composición de esas corrientes para el periodo 1970-2010, se observa que al inicio de ese periodo poco más del 70 % de los flujos de IED tenían como destino a los países desarrollados y cerca del 30 % a los países atrasados, en tanto que para 2010 la distribución es de 48 % y 46 % respectivamente, con el restante 6 % dirigiéndose a las “economías en transición”.

Gráfico N° 5
Composición de los ingresos totales en IED



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

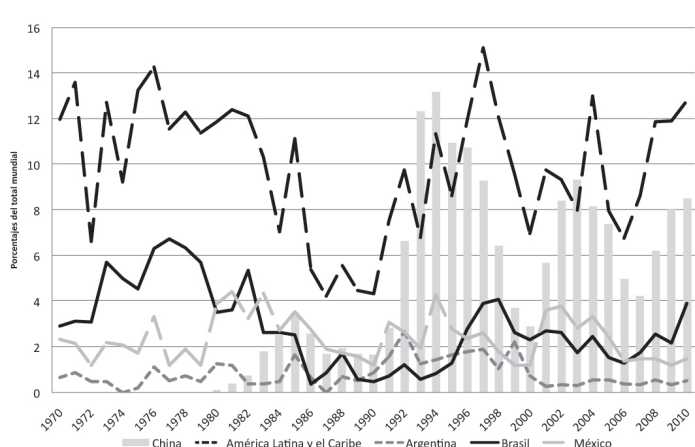
Para el mismo periodo 1970-2010, en el gráfico 6 se presenta la participación como receptores de IED de China, América Latina y el Caribe y las tres mayores economías de esta región (Argentina, Brasil y México). Es relevante destacar el crecimiento de la participación de China, que para la década del setenta era nula, entre 1993 y 1995 (así como en 2004) alcanzó porcentajes de participación en el total mundial de IED superiores a los del conjunto de América Latina y el Caribe, a lo que se agrega que en los años recientes se ha ubicado como el segundo país receptor de IED, solo detrás de Estados Unidos.

Por otra parte, la participación como receptores de IED de América Latina y el Caribe así como de Argentina, Brasil y México, ha fluctuado fuertemente durante las cuatro décadas. Para el conjunto de la región son notorias las caídas de participación durante la década del ochenta y en el tránsito entre la del noventa y la siguiente década, aunque también hubo disminuciones anuales importantes antes de esos lapsos en 1972 y en 2006. En el otro extremo, la mayor participación de la región se dio en 1997, año en que se alcanzó un 15 %, seguido por el año 1976, con 14 %, y con casi un 13 % en 2010.

Según la misma UNCTAD, para este último año la IED ingresada a China ha representado un 4,1 % de la Formación Bruta de Capital Fijo de ese país, en tanto que para América Latina y el Caribe el correspondiente porcentaje

es de 16,6 (habiendo llegado a 22,7 % en 2007), mientras que para Argentina, Brasil y México los porcentajes son de 7,8%, 13% y 8,8%, respectivamente.

Gráfico N° 6
Participación en los ingresos totales de IED



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Para el caso de América Latina, cabría tener presente lo referido a los sectores de destino de la IED recibida, así como a los países de origen de dicha inversión.

En cuanto a los sectores de destino, desde hace ya varios años se han perfilado dos patrones. Por una parte, para América del Sur ha venido incrementándose la importancia de las inversiones dirigidas a actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales, las cuales según CEPAL (2011: 14) representaron para 2010 un 43 % del total ingresado, en tanto que para ese mismo año las dirigidas al sector de manufacturas y al de servicios representaron un 27 % y un 30 %, respectivamente. Por otra parte, para Centroamérica, México y el Caribe el principal destino de las inversiones extranjeras directas es el sector de manufacturas, las cuales para 2010 representaron un 54 % del total (fuertemente influido por los ingresos a la industria mexicana), en tanto que las dirigidas a la explotación de recursos naturales y al sector servicios representaron un 5 % y un 41 % respectivamente.

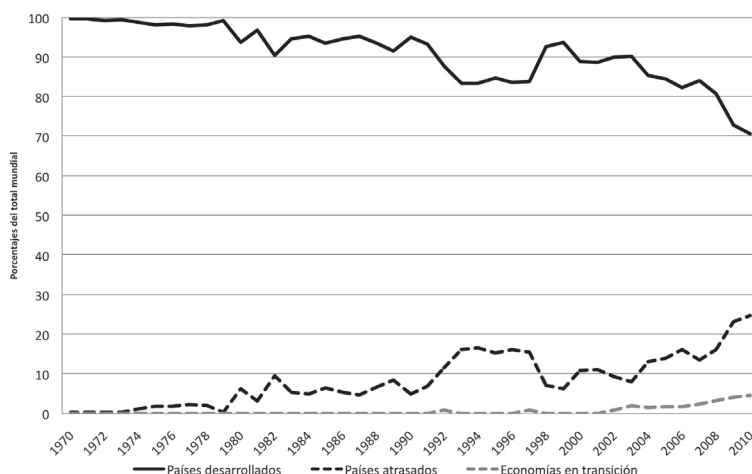
En lo que se refiere a los países de origen de la IED, si bien el principal inversor en la región continúa siendo Estados Unidos (17 % del total en

2010), distintos países europeos y Canadá mantienen una presencia importante. Paralelamente, se ha incrementado la presencia de dos fuentes: por una parte, las inversiones procedentes de China, dirigidas principalmente a la explotación de recursos naturales, que para 2010 representaron un 9 % del total (aunque en los años previos su participación era mucho menor); y por otra parte, las inversiones extranjeras procedentes de los propios países latinoamericanos y caribeños, las cuales en el periodo 2006-2009 representaron un 8 % del total, llegando a alcanzar un 10 % en 2010 (CEPAL, 2011).

Otro punto a considerar, es que al igual que ocurre a nivel mundial, una parte importante de los capitales ingresados a América Latina y el Caribe corresponde a fusiones y adquisiciones transfronterizas (FyAT). Según la Base de Datos de la UNCTAD, para todo el periodo 1990-2010 un 9 % de la IED ingresada a América Latina correspondió a FyAT, y el porcentaje fue de alrededor de 20 % en 1992 y en 1998, en tanto que para el año 2010 fue de 12 %. A ello, se agrega, que en los flujos de IED ingresada procedentes de la propia región, una parte creciente ha venido correspondiendo a FyAT. Al respecto, en el *Informe sobre Inversiones en el Mundo 2011* se plantea lo siguiente: “En el caso de fusiones y adquisiciones, la proporción de operaciones intrarregionales en el total aumentó considerablemente a partir de la década de 2000: durante el periodo 1995-2002, las empresas latinoamericanas fueron el origen de solo el 5 % del importe total de las FyAT en la región y este porcentaje se elevó al 36 % durante el periodo 2003-2010” (UNCTAD, 2011:60).

Respecto a las salidas de IED, en el gráfico 7 que abarca el periodo 1970-2010, los países desarrollados siguen siendo claramente dominantes, aunque su participación en el total mundial de salidas ha tendido a la baja, particularmente entre 1990 y 1997 y desde el año 2003 en adelante, alcanzando en 2010 una participación de casi 71%; mientras que para ese año la participación de los países atrasados y de las economías en transición llegó a casi 25 % y a más de 4 %, respectivamente.

Gráfico N°7
Composición de salidas totales de IED

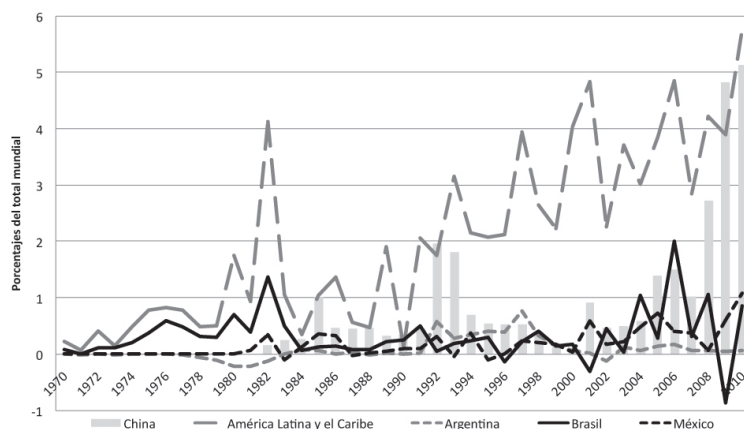


Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

En el gráfico 8, se muestran los porcentajes de participación en las salidas globales de IED para China, América Latina y el Caribe, Argentina Brasil y México. También en este caso (al igual que en los ingresos de IED) destaca claramente el incremento en la participación de China (el cual se ha concentrado en el periodo reciente) a tal punto que en un lapso de solo tres años, de 2008 a 2010, pasó de niveles que no habían superado el 2 % del total mundial (fue de 1 % en 2007) a más de 5 % en 2010, lo cual ha implicado que este año se encuentre ubicada en el quinto lugar a nivel mundial, después de haber sido sexto lugar en 2009, como emisora de IED (UNCTAD, 2011: 9).

En el mismo gráfico, se observa que la participación de América Latina y el Caribe en las salidas totales de IED ha venido creciendo (con fuertes fluctuaciones) desde el inicio de la década del noventa. Este crecimiento ha sido bastante acentuado en los años recientes, pues las cifras de participación entre 2007 y 2010, pasaron de 2,8% a 5,8 % entre el primero y el último de esos cuatro años.

Gráfico N° 8
Participación en los egresos totales de IED



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Es relevante el comportamiento en particular de Brasil y México, cuya participación sumada como emisores de IED equivale en 2010 al 2 % del total mundial. También puede destacarse lo ocurrido con Chile y con Colombia². En el primer caso, las salidas de IED desde ese país pasaron de 2.573 a 8.744 millones de dólares entre 2007 y 2010, en tanto que para Colombia pasaron de 2.254 a 6.504 millones de dólares, multiplicándose en los dos casos por cerca o más de tres, con lo cual para 2010 los egresos de IED de ambos países representaron un 0,7 % y un 0,5 % del total mundial, respectivamente.

Según el mismo gráfico, los egresos de IED de 2010 para Chile equivalen a un 4,2% del PIB y a un 19,9 % de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), y para Colombia equivalen a 2,3 % del PIB y a 10 % de la FBCF. A modo de comparación, para México (que es el país de la región, de los considerados en este gráfico, con mayor participación en los totales mundiales) los 14.345 millones de dólares de egreso de IED de 2010, reportados por la UNCTAD³, representan un 1,4 % del PIB y un 6,8 % de la FBCF.

Ese crecimiento en las salidas de IED desde América Latina y el Caribe,

² Además de los países que se están mencionando, en la Base de Datos de la UNCTAD para América Latina y el Caribe también aparecen con volúmenes importantes de recepción y emisión de IED las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán, que son "paraísos fiscales" con un alto registro de empresas extranjeras en ellas, y de empresas que formalmente aparecen como propiedad de esos dos territorios haciendo operaciones en el exterior.

³ Cabe destacar que la CEPAL (2011: 75) reporta para México una salida de IED menor para 2010, de 12694 millones de dólares.

es expresión de procesos de internacionalización de empresas de la región, el cual a partir de la década del noventa ha adquirido cierta importancia particularmente para empresas de Brasil, Chile, México y, en los años más recientes, Colombia. Dicho crecimiento de inversiones en el exterior por parte de empresas, que por su origen han sido llamadas “translatinas”, ha tenido como un importante destino países de la propia región; al respecto, la CEPAL (2011:74) plantea lo siguiente: “Una característica de las inversiones transnacionales latinoamericanas y caribeñas es que muchas de estas se dirigen a los países vecinos. El 47% de las fusiones y adquisiciones realizadas por empresas latinoamericanas y caribeñas en 2010 tuvieron como destino un país de la región. Las inversiones de translatinas en nueva planta también se dirigen de manera importante a la misma región, un 59% del total en 2010”.

En los siguientes cuadros, se entrega información para una identificación básica de la importancia relativa de las translatinas, en el contexto, por una parte, del total de empresas transnacionales que hay en el mundo, y por otra, de las transnacionales que no corresponden al capitalismo desarrollado.

En el cuadro 2, se presentan cifras del año 2010 referidas al total de matrices y filiales de empresas transnacionales para el mundo, algunos países y algunos grupos de países. Allí se percibe que un 29 % del total de 103.786 matrices y un 58 % del total de 892.114 filiales, corresponden a transnacionales de países en desarrollo, y que pertenecen tan solo a China un 12 % del total de matrices y un 49 % del total de filiales. Asimismo, a las transnacionales de América Latina y el Caribe corresponde un 4,2 % del total mundial de las matrices y 2,4 % del total mundial de las filiales, aunque esas cifras están fuertemente influidas por los “paraísos fiscales”, como las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán y Panamá. Descontando a esos tres territorios, los países de la región con mayor número de translatinas son Brasil y México, con un total conjunto de 414 matrices y 10.911 filiales.

Cuadro N° 2
Empresas matrices y filiales extranjeras en el mundo,
2010

	Matrices	%	Filiales	%
Total mundial	103.786	100	892.114	100
Países desarrollados	73.144	70,5	373.612	41,9
Unión Europea	47.455	45,7	310.074	34,8
Estados Unidos	9.692	9,3	27.251	3,1
Japón	4.543	4,4	2.948	0,3
Países en Desarrollo	30.209	29,1	512.531	57,5
China	12.000	11,6	434.248	48,7
América Latina y el Caribe*	4.406	4,2	21.634	2,4
Argentina	139	0,1	1.975	0,2
Brasil	243	0,2	4.547	0,5
Chile	130	0,1	911	0,1
Colombia	97	0,1	689	0,1
México	171	0,2	6.364	0,7

Fuente: Base de Datos de la UNCTAD.

En el cuadro 3, se identifican las transnacionales de América Latina y el Caribe que forman parte de las 100 principales transnacionales no financieras de los países atrasados y las economías en transición, según información de la UNCTAD. De acuerdo con ella, para 2010 había 9 empresas, de cuatro países de la región, que formaban parte de esa lista, las que tenían un 14,7 % de los activos extranjeros y un 18,7 % de los activos totales de las 100 empresas mencionadas. Entre esas nueve empresas, las dos mayores, consideradas a partir del volumen de sus activos totales, son las petroleras estatales de Brasil y Venezuela, seguidas por la corporación minera brasileña Vale y la empresa mexicana de productos de construcción CEMEX.

Cuadro N° 3
Transnacionales de América Latina y el Caribe, entre las 100 principales
transnacionales no financieras de los países atrasados y las economías
en transición 2009
(Millones de dólares y porcentajes)

	Activos Extranjeros	%	Activos Totales	%
Total 100 empresas	997.259	100	3.151.746	100
América Latina	147.058	14,7	590.854	18,7
Argentina (Ternium SA)	6.988	0,7	10.293	0,3
Brasil	67.688	6,8	328.166	10,4
Vale S.A.	38.848	3,9	102.279	3,2
Petróleo Brasileiro S.A.	14.914	1,5	200.270	6,4
Gerdau S.A.	13.926	1,4	25.617	0,8
México	60.399	6,1	102.794	3,3
Cemex S.A.B. de C.V.	39.225	3,9	44.565	1,4
América Móvil SAB de CV	11.197	1,1	34.671	1,1
Fomento Económico Mexicano SAB	5.059	0,5	16.156	0,5
Grupo Bimbo SAB de CV	4.918	0,5	7.402	0,2
Venezuela (PDVSA)	11.983	1,2	149.601	4,7

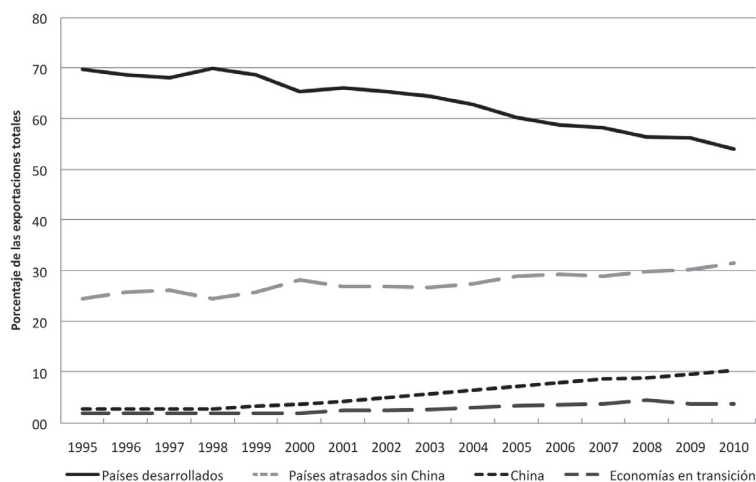
Fuente: Base de Datos de la UNCTAD.

Comercio internacional de bienes

Así como ha venido sucediendo con los flujos mundiales de IED, también en el comercio internacional de bienes, durante las últimas décadas, se han producido cambios importantes en la participación de los países desarrollados y atrasados.

Al respecto, en el gráfico 9 se puede notar que entre 1995 y 2010 los países desarrollados disminuyeron su participación en las exportaciones mundiales: de 70 % a 54%, a diferencia de China que la ha incrementado en 8 puntos porcentuales; o los demás países atrasados, que lo han hecho en 7 puntos, así como el incremento de un punto para las economías en transición.

Gráfico N° 9
Composición por exportadores en las economías mundiales

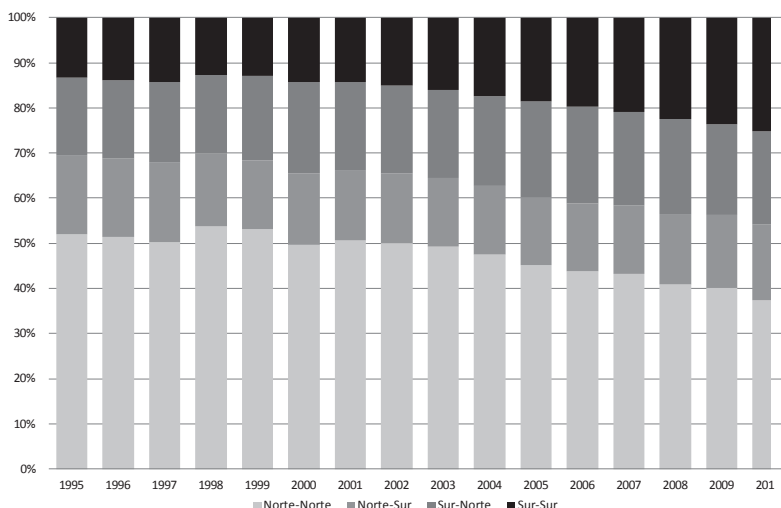


Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

En el gráfico 10 se observa que, al considerar en los flujos comerciales de bienes tanto el origen como el destino de ellos y distinguiendo a los países del norte de los del sur (esto es, a los países desarrollados de los atrasados), los flujos entre países desarrollados (Norte-Norte) han pasado de ser un 52 % del total en 1995 (que llegó a 54 % en 1998), a 37% en 2010, disminuyendo por tanto su participación en 15 puntos porcentuales en esos 16 años. A esto se agrega, para ese mismo periodo, una pequeña disminución de 1 punto porcentual de participación de los flujos que tienen como origen a esos países y como destino a los países atrasados (Norte-Sur).

Por el contrario, para el mismo lapso (1995-2010) los flujos sur-norte han incrementado su participación en 4 puntos porcentuales, pero lo más notorio es que los flujos entre países atrasados (Sur-Sur) aumentaron en 12 puntos (10 de los cuales ocurrieron desde el año 2000 en adelante). Lo anterior indica que su participación en el total del comercio internacional ha pasado de 13 % en 1995 a 25% en 2010.

Gráfico N° 10
Dirección de los flujos de exportaciones



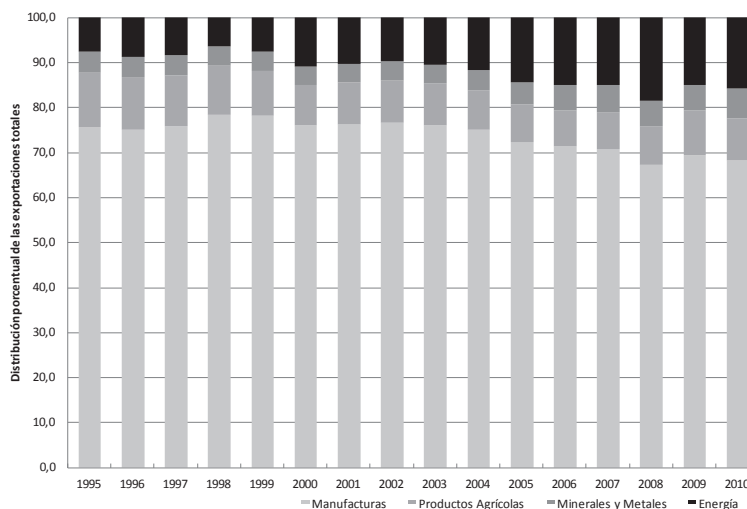
Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Otros cambios de importancia, presentes en el comercio internacional, son los ocurridos en la composición por productos de dicho comercio y al comportamiento de los precios.

En lo que respecta a la composición por productos, es posible destacar que desde los primeros años de la década pasada en adelante, se ha dado una menor participación de las manufacturas en el total de exportaciones, con el consiguiente incremento en la participación de los productos primarios. En el gráfico 11, se presenta para el periodo 1995-2010 la participación en las exportaciones totales, por una parte de las manufacturas y, por otra parte, de los rubros en que se dividen los productos primarios: productos agrícolas, energía y minerales y metales.

La participación de las manufacturas en el total de las exportaciones, a partir de 2002, ha tendido claramente a disminuir (excepto en 2009, en que se recuperó parcialmente), pasando de 77 % en 2001 a 68 % en 2010. Los mayores incrementos de participación, en cuanto a los productos primarios, han correspondido a la energía y a los minerales y metales, que en conjunto pasó de 14 % en 2002 a 22 % en 2010; en el caso de los productos agrícolas, de 1995 a 2005 tendió a disminuir, pasando de 12 % a 8 % del comercio total, luego de lo cual se ha incrementado para llegar a más de 9 % en 2010.

Gráfico N° 11
Composición de las exportaciones mundiales
Por tipos de productos



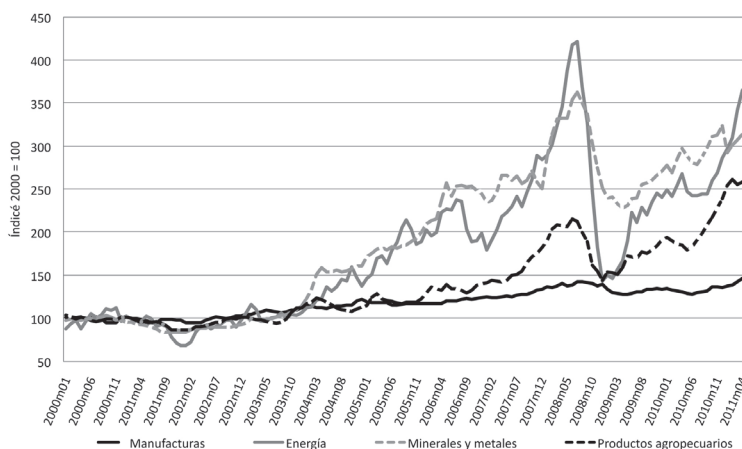
Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Sobre el comportamiento de los precios, las cifras mensuales para los últimos diez años se presentan en el gráfico 12, y dicho comportamiento desde luego que está claramente relacionado con los cambios en la composición del comercio por tipos de productos, que se acaba de mencionar.

En este gráfico es notoria la diferencia existente, desde 2002, entre el precio de las manufacturas y el de los productos primarios. Con base 2000 igual a 100, el precio de las manufacturas para abril de 2011, alcanza un nivel cercano a 150, en tanto que para los productos primarios el incremento es muy superior, llegando en esa misma fecha a 365 en energía, 312 en minerales y metales y a 259 en productos agropecuarios.

Ese comportamiento del precio de los productos primarios, se ha acompañado de dos rasgos que interesa destacar. Por una parte, la tendencia al incremento de precios se ha dado con fuertes fluctuaciones, y con una profunda caída en el segundo semestre de 2008, que fue muy superior a la caída en el precio de las manufacturas, a tal punto que para abril de 2011 en los productos primarios (a diferencia de las manufacturas) aún no se alcanzan los niveles previos a dicha caída. Por otra parte, para los productos agrícolas la tendencia a un fuerte incremento de precios se inició en el año 2005, tres años después de hacerse presente en la energía y en los minerales y metales.

Gráfico N° 12
Comportamiento de precios en el comercio internacional



Fuente: Database World Trade Monitor, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis y Base de Datos de la CEPAL (October, 2011).

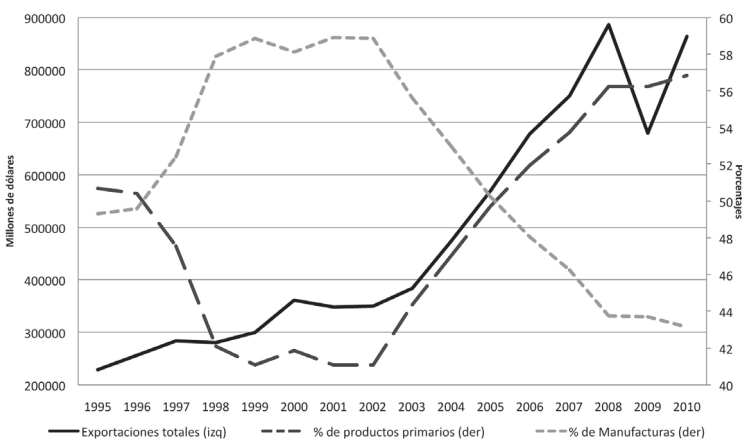
Para finalizar este apretado recuento, relacionaremos brevemente algunas de las tendencias del comercio internacional de bienes arriba mencionadas, con la participación de América Latina y el Caribe en el mismo, destacando por una parte, lo referido a los productos exportados y a los precios del intercambio y, por otra, lo relativo a los destinos de dichas exportaciones y a los orígenes de las importaciones de la región.

Por una parte, en el gráfico 13 se entrega, para el periodo 1995-2010, información referida a los montos totales de exportación de bienes de América Latina y el Caribe (eje izquierdo), y a la participación que en tales exportaciones han tenido los productos primarios y las manufacturas (eje derecho). A partir de 2002, los montos de exportación se incrementaron rápidamente, hasta alcanzar en 2008 un total equivalente a dos veces y media el monto que tenían seis años antes, disminuyendo el año siguiente y recuperándose en 2010, año en que llegan a un nivel todavía por debajo del de 2008.

Además de lo anterior, es muy claro el cambio ocurrido en la participación de los productos primarios y las manufacturas en las exportaciones de la región. Por una parte, desde 1996 y hasta 2001 se dio una creciente participación de las manufacturas, que pasaron de 50 % a 59 % entre el primero y el último de esos años. Por otra parte, desde 2002 lo anterior se revierte, y entre ese año y 2010 se ha dado un claro proceso de “primarización” de las

exportaciones, de tal manera que en ese lapso la participación de los productos primarios pasó de 41 % a 57 % del total exportado, a través de una tendencia al alza que solo se atenuó en los últimos dos de esos años.

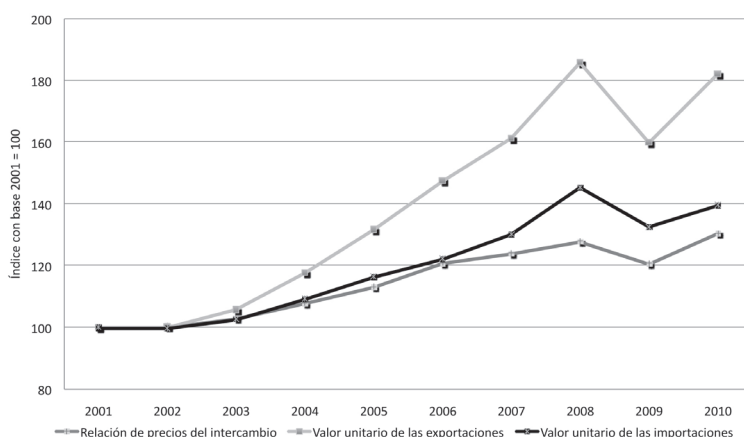
Gráfico N° 13
Exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe
(Millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Por otra parte, en el gráfico 14 se observa la mejora en la relación de precios del intercambio que ha tenido América Latina y el Caribe también a partir del año 2002. Como resultado de un crecimiento del valor unitario bastante mayor para las exportaciones que para las importaciones, con base 2001 igual a 100, dicha relación de precios alcanzó un nivel de 145 en 2008, luego de lo cual en 2009 la caída de precio de las exportaciones fue superior a la caída de las importaciones por lo que la relación de intercambio se deterioró, recuperándose parcialmente en 2010.

Gráfico N° 14
América Latina y el Caribe
Valor unitario y relación de precios en el comercio de bienes

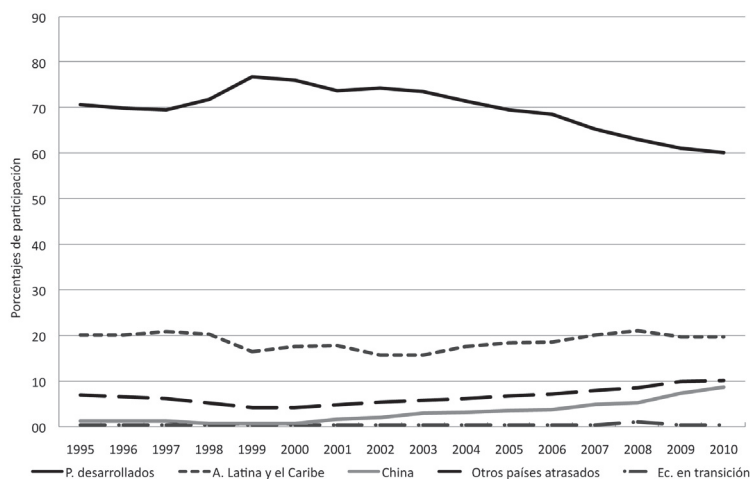


Fuente: Base de datos de la CEPAL.

Sobre el destino de las exportaciones y el origen de las importaciones de bienes de América Latina y el Caribe, en los dos siguientes gráficos se presenta la información básica al respecto, identificando para el periodo 1995-2010 las principales contrapartes del comercio de los países de la región.

En el caso de las exportaciones de la región, en el gráfico 15 se ve el cambio ocurrido en la participación de los distintos destinatarios: por una parte, la disminución de la presencia de los países desarrollados que pasó de 77 % en 1999 a 60 % en 2010; por otra parte, el incremento de "otros países atrasados", en 6 puntos porcentuales entre 2000 y 2010, y particularmente de China, que en ese lapso pasó de una participación de medio punto porcentual a otra de 9 %. Todo ello, por cierto, acompañado de fluctuaciones en la participación de la propia región como destino de las exportaciones de los países miembros, con una caída en el periodo 1998-2003, una recuperación posterior y una situación final en que el porcentaje de 2010 es el mismo que tenía en 1995.

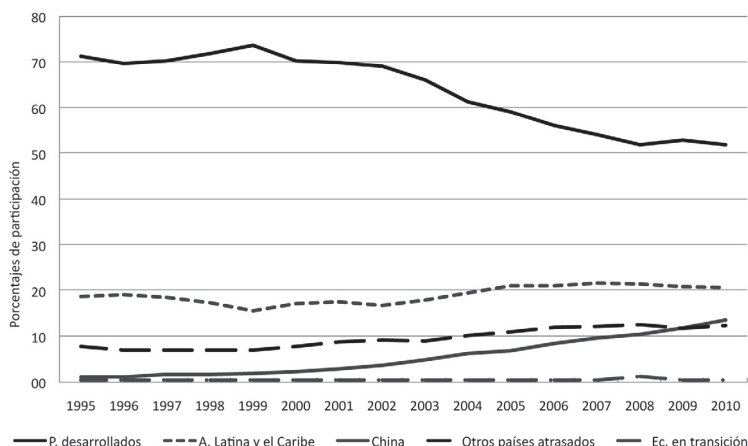
Gráfico N° 15
Composición por destino de las exportaciones
en América Latina y el Caribe



Fuente: Base de datos de la UNCTAD .

En relación a los países y grupos de origen de las importaciones de la región, los principales cambios son en direcciones semejantes a las recién mencionadas para las exportaciones, pero más profundos: por una parte, la participación de los países desarrollados disminuye de 74 % en 1999 a 52 % en 2010, esto es una caída de 22 puntos porcentuales; por otra parte, las importaciones de origen chino incrementan su participación en las compras de América Latina y el Caribe de 1 % en 1995 (2% en 2000) a 14% en 2010.

Gráfico N° 16
Composición por origen de las importaciones
América Latina y el Caribe



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

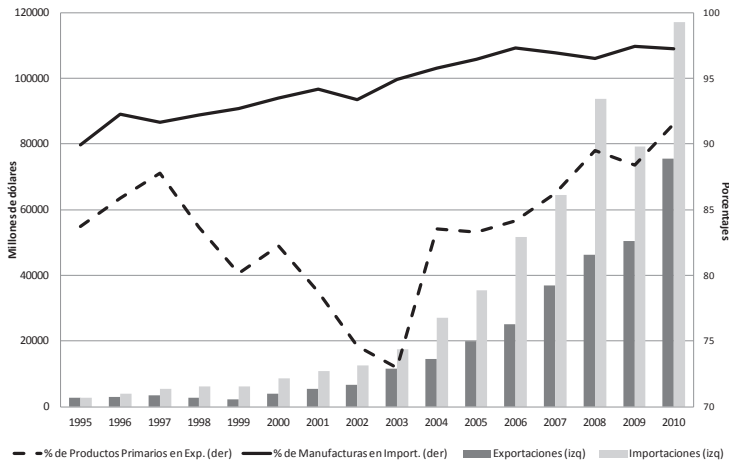
Por último, el siguiente gráfico en buena medida resume algunas de las tendencias que hemos identificado para el comercio internacional en general, y particularmente para la participación de América Latina y el Caribe durante los quinquenios recientes. Ahí se entrega información para el periodo 1995-2010 acerca de las exportaciones y de las importaciones de bienes de la región respecto de China, a través de cuatro variables: por una parte, el total de ventas y de compras con ese país, señaladas a través de barras que se miden en el eje izquierdo del gráfico y, por otra parte, los porcentajes de participación, tanto de los productos primarios en el total de exportaciones hacia China, como de los productos manufacturados en el total de importaciones desde China, señalando dichos porcentajes a través de líneas que se miden en el eje derecho.

Además del rápido crecimiento de los montos totales de comercio con China, desde el inicio de los años 2000 (entre el año 2000 y el 2010 las exportaciones se multiplican por 19 veces y las importaciones por 13 veces), el déficit comercial de la región con China ha ido alcanzando volúmenes cada vez mayores, llegando a una cifra superior a los 41 mil millones de dólares para 2010.

Respecto de las otras dos variables del gráfico 17, ellas reflejan con claridad los patrones presentes en la composición por productos del comer-

cio de América Latina y el Caribe con China, y que por los volúmenes y el dinamismo de dicho comercio se han constituido en un componente central de las tendencias presentes en el conjunto del comercio internacional de la región. Por una parte, para todo el periodo considerado las manufacturas han correspondido con mucho a la gran mayoría de las importaciones desde China, incrementando incluso su participación en dichas importaciones, de 90 % en 1995 a 97 % en 2010. Por otra parte, si bien luego de un incremento inicial (entre 1995 y 1997) la participación de los productos primarios en las exportaciones de la región hacia China tendió a disminuir hasta el año 2003 (en que dicha participación alcanzó un mínimo de 73 %), desde 2004 dicha tendencia se revirtió, y la participación de los productos primarios creció rápidamente, hasta representar en 2010 un 92 % del total de exportaciones de la región hacia ese país.

Gráfico N° 17
Comercio de América Latina y el Caribe con China
(Millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Referencias

- BANCO MUNDIAL (2011). *Global Economic Prospect 2011*. Washington, DC: Banco Mundial.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2011). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (2011). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2011. Formas no accionariales de producción internacional y desarrollo*. New York y Ginebra: UNCTAD.
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS (UN/DESA) (2011). *World Economic situation and prospects 2012*. New York: Departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2011). *Perspectivas de la economía mundial. Desaceleración del crecimiento, agudización de los riesgos*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2012). *Perspectivas de la economía mundial. Actualización de las proyecciones centrales*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012). *Global employment trends*. Washington, DC: ILO.

Desarrollo, posdesarrollo y extractivismo

Juan Arancibia Córdova*

“La idea de desarrollo se levanta como una ruina en el paisaje intelectual. El engaño y la desilusión, los fracasos y los crímenes han sido compañeros permanentes del desarrollo y cuentan una misma historia: no funcionó” (Sachs, 1996).

El tema del desarrollo es hoy muy polémico, pues de ser una propuesta y aspiración incontrovertible, acumula de manera creciente detractores diversos: intelectuales, sociales, políticos y oficiales o de gobierno. Es más, por lo menos en los enunciados, los gobiernos de Bolivia y Ecuador no se proponen (incluso constitucionalmente) el desarrollo como su objetivo central, sino la construcción de las condiciones que hagan posible el Buen Vivir/Vivir Bien. La discusión que está abierta ya no es solamente la referida a cómo alcanzar un desarrollo cada vez más esquivo, sino la relativa a si esto tiene sentido, si en realidad no se requiere de una ruptura radical con dicho paradigma y la camisa de fuerza teórico-política que él representa.

Finalizada la segunda Guerra Mundial, cobró fuerza el debate teórico y las propuestas sobre el desarrollo y los caminos para alcanzarlo; se construyó la certeza indiscutible de que él era una meta y un sueño valedero. También cobraron impulso los organismos vinculados al tema con la creación de las comisiones por continente, por parte de las Naciones Unidas, para trabajar sobre el desarrollo y cooperar con gobiernos y sociedades desde estos organismos especializados. En América Latina se creó la CEPAL, que ha tenido un papel muy destacado en la realización de formulaciones teóricas, en la proposición de políticas y asesoramiento a gobiernos, entre otras cosas, para generar los llamados planes de desarrollo.

Como ocurre con otros conceptos o ideas de gran éxito, no hay una clara definición de lo que debe entenderse por desarrollo. Se supone que los Estados Unidos, parte de Europa (occidente) y Japón son desarrollados; para definirlos así, se evalúa el tamaño de su PIB total y per cápita y el nivel de “bienestar” medido de nuevo con la disponibilidad de bienes y servicios.

* Investigador de la Unidad de Investigación de Economía Política del Desarrollo y miembro del Seminario de Teoría del Desarrollo del IIEc, UNAM.

Salir del subdesarrollo sería algo completamente referencial y supondría cerrar la brecha cuantitativa de riqueza entre los países desarrollados y subdesarrollados. Paradojalmente, en la etapa del triunfo político del desarrollo como teoría y práctica (las últimas seis décadas) la brecha no se ha cerrado, incluso en diversos momentos ha crecido y así ocurrió en realidad por lo menos durante todo el siglo XX. Si desarrollarse significa alcanzar a los llamados países desarrollados en esta carrera cuantitativa de creación de riqueza, se trata de la competencia entre un galgo y una tortuga y se transforma en una utopía inalcanzable.

En el siglo XX, los avances del mundo socialista (con el alineamiento de varios países de lo que se llamaría la Europa Oriental con la Unión Soviética), el triunfo de la revolución China encabezada por Mao y el proceso de descolonización en Asia y África, llevaron a Estados Unidos y a Europa occidental al descubrimiento político del “atraso” sustancial de una parte del mundo; ahí, el “occidente” dominante corría el riesgo de que el ejemplo socialista pudiera tener seguidores e imitadores. En realidad, el “descubrimiento” del subdesarrollo no ha tenido su origen solamente en el análisis económico, pues las diferencias económicas entre los países ya estaban allí desde hacía mucho tiempo: se habían construido en un largo proceso histórico iniciado desde los albores del capitalismo, desde los “descubrimientos” y la conquista de América, África y Asia. En efecto, se puede entender el subdesarrollo como el resultado de un capitalismo dominante que lleva cinco siglos acumulando a través de la desposesión de la periferia. Por otra parte, el subdesarrollo y la teorización sobre el mismo, expresada en la subdisciplina “economía del desarrollo” y todos los análisis críticos¹, han sido y siguen siendo parte sustantiva de la lucha de clases.

A ese mundo atrasado, en parte recién liberado del colonialismo, dependiente y pobre, Truman lo denominó, en 1949, “subdesarrollado”, construyendo discursivamente un mundo dividido en dos y generando con ello el marco conceptual en el cual se realizaría la discusión teórica y política donde todos quedarían atrapados. *Lo diferente, lo otro*, fue declarado inválido, indeseable, apareció *como* y se transformó en la manifestación palpable del subdesarrollo, fue condenado a la extinción social. El subdesarrollo tenía que morir para dar paso a la modernidad.

La sociedad de producción en masa y el consumo de masas fueron protagonistas, en el “mundo desarrollado”, de una historia que comenzó en 1945 y terminó al inicio de la década del setenta en el siglo XX. El consumo de masas fue acompañado por el llamado Estado del Bienestar y ambos fueron el fruto del fordismo y de la lucha de clases llevada a cabo en las sociedades “desarrolladas” por una clase obrera altamente organizada, aunque con una lucha básicamente reivindicativa. La conjunción “virtuosa”

¹ Por ejemplo: el estructuralismo cepalino, las teorías de la dependencia y los análisis marxistas.

del crecimiento económico unido a la mejor distribución del ingreso, generaron una suerte de “capitalismo democrático”, que fue ofrecido como la meta a ser alcanzada por la humanidad entera: ese mundo feliz reemplazaría al feo e inquietante subdesarrollo.

El capitalismo democrático comenzó a desmoronarse en la década del setenta; proceso que continúa ahora en 2011 de manera casi irreversible. Esto es el resultado, primero, de su éxito previo, de la acción de los trabajadores organizados que en el mundo desarrollado amenazaron y deterioraron (por lo menos en parte) las tasas de ganancia, y de la apropiación, por parte del Estado, de una parte significativa del producto nacional para poder mantenerse. Segundo, de la crisis estructural de su patrón de acumulación de capital, cuya manifestación fue la devaluación del dólar en 1969 y la posterior declaratoria de su inconvertibilidad. Con estas medidas llegó a su fin la base del patrón monetario creado con los acuerdos de Bretton Woods de 1944 y del cual la economía de los Estados Unidos y con ello el dólar (moneda mundial) eran sus soportes. Así, se hacía necesario pasar a una nueva fase capitalista y a un nuevo patrón de acumulación y se habían venido desarrollando condiciones para ello. Se encontraba en curso una revolución científico-técnica que haría posible un intenso proceso de relocalización del capital; para ello se construyó la globalización y se utilizaron las políticas neoliberales. Adicionalmente, los problemas de la llamada crisis fiscal del Estado, viabilizaron una lucha ideológica que permitió desmantelar al Estado interventor primero y luego ir destruyendo paulatinamente el de bienestar. Al mismo tiempo, el mercado fue erigido como el regulador indiscutible de la economía y de la sociedad, y las relaciones laborales fueron flexibilizándose primero y precarizándose después.

El golpe definitivo ocurrió con el derrumbe de la Unión Soviética y del conjunto del llamado socialismo real. Este fue el momento más simbólico del proceso y puso de manifiesto, sin sombra de duda, que la lucha de clases había sido ganada en esta etapa por el capital, por el empresariado. Así, la contrarrevolución neoliberal había triunfado, aunque no estuviese concluida, y la derrota histórica sufrida por la clase trabajadora en el último cuarto del siglo XX abrió el camino para el surgimiento del capitalismo mundializado o globalizado, expresado en el proceso de construcción de un mercado mundial único y la prevalencia totalitaria y totalizante de la economía de mercado.

El triunfo del capitalismo parecía tan inexorable y radical, que fue posible para Francis Fukuyama escribir su famoso artículo sobre el fin de la historia. La humanidad, según este autor, no tenía ya nada sustantivo que descubrir, había construido en un largo proceso de aciertos y errores las dos estructuras fundamentales y definitivas que servirían de camino presente y futuro: la economía de mercado y la democracia representativa. Lo que la humanidad tenía por delante era el desarrollo y perfeccionamiento

de ambas y su extensión al conjunto del planeta, pero ya no había nada que inventar. Ciertamente es que había sociedades que no habían llegado a ese punto, pues estaban atrapadas en las redes de la historia, pero si perseveraban en el camino correcto que las sociedades desarrolladas les habían trazado, alcanzarían y construirían esas verdades que, de históricas, se habían transformado en naturales y eternas. De paso, el neoliberalismo transformado en hegemónico, desterró de la academia y de las políticas públicas al keynesianismo y a la economía del desarrollo.

En América Latina la puerta al neoliberalismo se abrió de par en par con la crisis de la deuda de 1982, cuyo epicentro fue México, aunque la aplicación de estas políticas se había iniciado en el Chile de Pinochet a partir de 1975. Los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) puestos al servicio de la nueva economía mundial en construcción, empujaron hacia la realización de las llamadas reformas estructurales en los países de la región, para forzar el pago de la deuda externa. Estas fueron el camino para la apertura del mercado externo como destino de la producción, la desregulación, la privatización, la precarización laboral y la transformación de los roles del Estado para convertirlo en un instrumento directo del capital. En fin, para la prevalencia de la economía de mercado que, políticamente, no ha sido otra cosa que la expresión de un violento desbalance de poder favorable al capital.

En consecuencia, la región ha vivido tres décadas de ampliación de la desigualdad por la vía de una mayor explotación de la fuerza de trabajo (en realidad una superexplotación), lo que ha generado condiciones de exclusión, expresadas en desempleo, subempleo, informalidad, subcontratación, precarización laboral, baja productividad media, bajos salarios y destrucción de las organizaciones sindicales por diversos medios, incluidos el asesinato y la tortura. La exclusión, sus medios y sus efectos han sido justificados con el argumento de la competitividad internacional.

Hoy, puede afirmarse que la economía del desarrollo y las políticas económicas y sociales implementadas a partir de ella, han fracasado. América Latina, después de seis décadas no ha logrado acortar la brecha con el llamado mundo desarrollado y aún persisten la desigualdad, la pobreza, la exclusión y la dependencia, es decir, no ha logrado llegar al anhelado desarrollo. También ha fracasado el neoliberalismo al desatender el interés de las mayorías, de los trabajadores y el interés nacional. Sin embargo, desde otra perspectiva, con los modelos implementados con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial el capital ganó, acumuló, se reprodujo de manera ampliada, se concentró, se centralizó y se transnacionalizó. De esta manera, especialmente en el modelo de acumulación neoliberal, el capital ha ganado y explotado como nunca en América latina por medio de las transnacionales (incluidas las translatinas) y el capital bancario y financiero.

Mirada la historia desde el otro lado, desde las mayorías trabajadoras

sometidas a la superexplotación y la exclusión, hay que decir que estas no esperaron: comenzaron a reaccionar y terminaron instalando, en varios países, gobiernos alternativos de diferentes características. Esto ha dado lugar a una variedad de políticas que van desde la “racionalización” del funcionamiento del capitalismo y la construcción de la gobernabilidad democrática sostenida en políticas sociales focalizadas², hasta planteamientos alternativos como el socialismo del siglo XXI y las aspiraciones a la construcción del Buen Vivir.

En el momento actual de América Latina se podría reconocer la existencia de tres caminos en la economía: de un lado están los que continúan creyendo en las bondades del camino neoliberal ortodoxo, ejemplo de esto podría ser lo que ocurre hoy en México, Colombia y Chile. En otro lado, están los que han cuestionado parcialmente y no de fondo al neoliberalismo (como Brasil) pero que avanzan más hacia su racionalización y sostenibilidad como régimen del capital de largo plazo. Estos dos caminos se mantienen en el marco conceptual del desarrollo y aspiran a ser economías exitosas en el seno del capitalismo y de la competencia global. El tercer camino lo están andando Bolivia, Ecuador y Venezuela. El socialismo del siglo XXI, es el proyecto alternativo que se ha planteado en los marcos del gobierno chavista. No está claro que la propuesta bolivariana rompa con la hegemónica visión del desarrollo, ni está asociada a una mejor distribución de la riqueza y del ingreso. Bolivia y Ecuador tienen un planteamiento más rupturista: la construcción del Buen Vivir, concepción que rompe teóricamente con el productivismo, la acumulación, la lógica de la ganancia y la producción incesante de bienes y servicios y se plantea una relación armoniosa con la naturaleza como parte del conjunto de la vida. La naturaleza deja de ser vista como un objeto depredable de manera infinita y se transforma en un sujeto de derechos. Desde esta perspectiva el Buen Vivir se sitúa en el posdesarrollismo.

El Buen Vivir y el extractivismo

En este apartado, se realizará una aproximación a la propuesta del Buen Vivir y a algunos problemas y conflictos que han surgido frente a ella. La idea del Buen Vivir/Vivir Bien, y otras formas de expresión, tiene su origen en las cosmovisiones de los pueblos originarios del continente, en los casos concretos, especialmente de Quechuas y Aymaras. El Buen Vivir, según Luis Macas es:

“El Sumak, es la plenitud, lo sublime, excelente, magnífico, hermoso(a), superior. El Kawsay, es la vida, es ser estando. Pero es dinámico, cambian-

² Buenos ejemplos de esto podrían ser Brasil y Chile, aunque hay diferencias entre ellos.

te, no es una cuestión pasiva. Por lo tanto, Sumak Kawsay sería la vida en plenitud. La vida en excelencia material y espiritual. La magnificencia y lo sublime se expresa en la armonía, en el equilibrio interno y externo de una comunidad. Aquí la perspectiva estratégica de la comunidad en armonía es alcanzar lo superior” (Macas, 2010: 14).

Esta cosmovisión se origina en un tiempo y un espacio histórico determinado y, por lo tanto, intentar un traslado mecánico de ella a nuestro tiempo plantea dificultades importantes y no sería adecuado. Sin embargo, su recuperación y presencia es legitimada por diversas cuestiones vinculadas no solo a las aspiraciones de los pueblos que la plantean, sino que también deviene de la crisis civilizatoria que enfrenta la humanidad hoy.

En el seno de una perspectiva histórica, que se sitúe en el postdesarrollo o en el no-desarrollo, la contribución del Buen Vivir resulta esencial, por cuanto permite colocar el proyecto fuera de la dicotomía desarrollo-subdesarrollo y del ámbito de la acumulación capitalista y de su productivismo depredador de la naturaleza y explotador de los hombres.

El Buen Vivir demanda una economía para la vida, requiere de la producción racional y racionalizada de los valores de uso. En definitiva, el Buen Vivir tiene un claro contenido y tendencia anticapitalista en tanto quiere y requiere limitar y abortar la acumulación sin fin y la lógica de la ganancia. Su lógica de producción para la vida y la reproducción armoniosa del conjunto de la vida, además de su sentido biocéntrico, limita de tal manera al capital que este se vuelve inviable en su seno. Este sentido anticapitalista es cierto aún cuando se hable, en los países donde se le ha planteado, de tener una economía con mercados, pero no una economía de mercado.

Como es obvio, el Buen Vivir necesita de un régimen de producción (seguramente diverso) y de distribución que le sea funcional, que lo soporte y no lo contradiga. Para que sea viable en los países que lo plantean, se requiere un proceso de transición que permita salir del neoliberalismo y la globalización primero, y en definitiva, del capitalismo después. El inicio de la transición es justo el momento histórico en que se encuentran Bolivia y Ecuador, en tanto ambos han definido la aspiración al Buen Vivir como su objetivo central, incluso elevándolo a rango constitucional.

Este proyecto se enfrenta a las estructuras económicas e inercias activas de la economía y cultura capitalista dominante y a las relaciones de producción y propiedad capitalistas hegemónicas en ambos países. En ellos, el Buen Vivir parece tener relaciones de poder internas que le son favorables, pero que no están consolidadas. Además, confronta al imperio, cuya cara más visible es la de Estados Unidos, país que representa relaciones internacionales de poder contrarias a las propuestas anticapitalistas.

A pesar de la importancia analítica que tienen los programas de go-

bierno y las políticas que se están implementando en Bolivia y Ecuador, en este apartado, no existe la intención de realizar un acercamiento detallado a ellas; y aunque algunas se parecen mucho a lo que podría ser una especie de neodesarrollismo e incluso podrían ser calificadas como asistencialistas y focalizadas, también es cierto que hay problemas como el hambre o la enfermedad que no pueden esperar a que ocurra una transición tersa y pura para ser atendidos.

Una polémica de mayor profundidad ha surgido en torno a lo que se denomina el extractivismo, política que estaría siendo ejecutada por ambos gobiernos (y por otros en América Latina) y que es duramente cuestionada por diversos sectores en esos países. El modelo neoliberal ha implicado procesos de desindustrialización y de reprimarización para la generación de mercancías exportables, tanto mineras (oro, plata, cobre, hierro, petróleo y gas natural), como otras provenientes del sector agropecuario (soja, carne, salmón, camarones, madera y papel, etc.). La reprimarización es una definida herencia neoliberal, pero que tendría la “ventaja” de que estas mercancías transformadas en *commodities* han alcanzado altos precios en el mercado mundial y son objeto de una permanente especulación financiera. El extractivismo que se desarrolla en países como Bolivia y Ecuador es llamado neoextractivismo y se le caracterizaría como sigue:

“Se postula que existe un neo-extractivismo progresista, ya que se observan algunas diferencias, que en ciertos casos son sustanciales, con las prácticas realizadas en otros países y las que tenían lugar en el pasado. Bajo este nuevo extractivismo se mantiene un estilo de desarrollo basado en la apropiación de la Naturaleza, que alimenta un entramado productivo escasamente diversificado y muy dependiente de una inserción internacional como proveedores de materias primas, y que si bien el Estado juega un papel más activo, y logra una mayor legitimación por medio de la redistribución de algunos de los excedentes generados por ese extractivismo, de todos modos se repiten los impactos sociales y ambientales negativos. Se utiliza el rótulo de extractivismo en sentido amplio para las actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales, que no son procesados (o lo son limitadamente), y pasan a ser exportados.” (Gudynas, 2009: 188)

Este autor presenta diez tesis sobre el extractivismo que merecen ser rescatadas (de manera no literal) para su discusión y una mejor comprensión del fenómeno:

Primera tesis. A pesar de los profundos cambios políticos continentales hacia la izquierda, los sectores extractivistas mantienen su importancia y son uno de los pilares de las estrategias de desarrollo actuales.

Segunda tesis. Los gobiernos progresistas estarían gestando un neoextractivismo de cuño progresista. Es cierto que el manejo de sectores como la minería o el petróleo no son iguales a los de las décadas de 1980 o 1990. Pero, tampoco puede plantearse que estos nuevos gobiernos han modificado sustancialmente el extractivismo para resolver sus impactos sociales y ambientales ni que han iniciado una transición hacia otro modelo de desarrollo que no dependa de las exportaciones de materias primas.

Tercera tesis. El Estado está teniendo un papel mucho más activo, con intervenciones tanto directas como indirectas, sobre los sectores extractivos.

Cuarta tesis. El neoextractivismo es funcional a la globalización comercial-financiera y mantiene la inserción internacional subordinada de América del Sur, así como su lugar como proveedora de materias primas y alimentos.

Quinta tesis. Bajo el nuevo extractivismo persiste la fragmentación territorial en áreas desterritorializadas, generándose un entramado de enclaves y sus conexiones a los mercados globales que agravan las tensiones territoriales. Los cambios territoriales, aunque pueden ser localizados, son profundos, ya que modifican la configuración del espacio, los actores que los construyen y sus formas de relación. Por ejemplo, la minería reestructura la geografía, exige y desata cambios institucionales y produce una desintegración comunal, generando otro tipo de relaciones entre los espacios locales y los nacionales e internacionales.

Sexta tesis. Se postula que bajo los gobiernos progresistas cobra una especial importancia reconocer que, más allá de la propiedad de los recursos, se repiten reglas y funcionamientos de los procesos productivos orientados a ganar competitividad, aumentar la rentabilidad bajo criterios de eficiencia clásicos, incluyendo la externalización de impactos sociales y ambientales, lo que es cierto, incluso en aquellos casos en los cuales la actividad extractiva está en manos de empresas estatales.

Séptima tesis. En el neoextractivismo se mantienen, y en algunos casos, se han acentuado los impactos sociales y ambientales, no obstante, las acciones para enfrentarlos y resolverlos todavía son inefectivas y en ocasiones se han debilitado. Además el debate sobre el tema se ha vuelto más opaco.

Octava tesis. Bajo el neoextractivismo el Estado capta una mayor proporción del excedente al imponer regalías mucho más altas (en algunos casos), una mayor tributación, o incluso en forma directa, por medio de una empresa estatal que lleva adelante la explotación. Una parte del excedente es destinado a programas sociales que generan legitimación, tanto para los gobiernos como para los emprendimientos extractivistas y esto contribuye

a apaciguar las demandas sociales locales y genera apoyos diversos. Este es uno de los aspectos posiblemente más distintivos del neoextractivismo, especialmente, en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Novena tesis. El neoextractivismo es aceptado como uno de los motores fundamentales del crecimiento económico y una contribución clave para combatir la pobreza a escala nacional y procurar el “desarrollo” y/o avanzar hacia el Buen Vivir.

Décima tesis. El neoextractivismo es un ingrediente nuevo de una versión contemporánea y sudamericana del desarrollismo, que es heredero de las ideas clásicas de la Modernidad, y por lo tanto, mantiene su fe en el progreso material; pero es un híbrido contemporáneo que resulta de las condiciones culturales y políticas propias de América del Sur. La nueva izquierda latinoamericana es heredera de las ideas de la modernidad, pero las ha reconfigurado debido a variados factores, que van desde los antecedentes de sus propias luchas políticas, los efectos de la caída de los socialismos reales, las demandas de sectores populares y pueblos indígenas, hasta los efectos de las reformas neoliberales. La izquierda sudamericana no reniega del clásico apego al crecimiento económico basado en la apropiación de los recursos naturales. El extractivismo juega un papel importante en este nuevo programa, ya que es uno de los motores para asegurar el crecimiento económico y el propio mantenimiento financiero del Estado. El neoextractivismo se encuentra con altos precios en el mercado internacional y considera que son una oportunidad que no se puede desaprovechar.

Como se aprecia, en la percepción de los críticos del neoextractivismo, los nuevos gobiernos de izquierda (y se refieren fundamentalmente a Ecuador, Bolivia y Venezuela) no han cambiado las políticas de explotación de los recursos naturales y consideran su aprovechamiento como indispensable para financiar el Estado, las políticas sociales³ y la inversión pública y para avanzar hacia la nueva sociedad. En función de ese aprovechamiento no estarían teniendo en cuenta (o lo harían de manera insuficiente) los daños y costos ambientales, sociales (destrucción del tejido social) y culturales.

Según los críticos, la nueva izquierda gobernante, a pesar de sus discursos, sigue inmersa en la idea del desarrollo, teniendo al crecimiento⁴ como

³ Pero a su vez, como este nuevo extractivismo contribuye a financiar los programas sociales que son clave para que estos nuevos gobiernos se puedan definir como progresistas, logran una legitimidad política inesperada. La crítica al neoextractivismo implicaría un cuestionamiento a la vieja idea del progreso, pero también a uno de los pilares de los programas sociales, y por lo tanto a una de las justificaciones de llamarse progresista. Por lo tanto, esas críticas son rechazadas o ignoradas desde estos nuevos gobiernos, y en verdad calan mucho más profundamente de lo que se supone (Verdum, 2010).

⁴ “En América Latina, en los países donde hay gobiernos progresistas, y en seguida saltan a la vista Venezuela, Bolivia y Ecuador, y luego otros, no se está caminando hacia una transformación estructural de los patrones de acumulación existentes históricamente en nuestra región. No hay un cambio sustantivo. Ya no es el neoliberalismo tradicional, pero seguimos dentro de la lógica extractivista. Ese es el primer punto: no podemos hablar de cambio estructural, lo que se ha hecho es una reconversión del viejo extractivismo a un neoextractivismo o el extractivismo de siglo XXI, donde el Estado tiene una mayor participación en la renta minero-petrolera, donde el Estado controla de alguna manera la actividad de las empresas transnacionales, donde hay una ma-

soporte indispensable para lograrlo. Este tipo de crítica, sin duda, puede tener un fondo importante de verdad, pero deja básicamente pendiente la discusión sustantiva sobre cómo avanzar desde el neoliberalismo hacia el Buen Vivir o hacia el socialismo del siglo XXI⁵.

Es claro que el progresismo se movería en América Latina entre una concepción del desarrollo de nuevo tipo, que sería: incluyente, igualitario, sostenible, democrático, respetuoso de la diversidad, plural, etc. proceso hasta ahora imposible, y una visión que rompe con la idea del desarrollo y del progreso y busca construir un régimen económico correspondiente con el Buen Vivir, que sea soporte del mismo; cosmovisión que nos entregue principios generales, nos acerca a una experiencia histórica centenaria, pero no nos da una receta para saber cómo avanzar y en donde detenernos.

El Buen Vivir no es directamente un modelo económico, no habla de socialismo, pero es muy cercana a él debido a su carácter comunal y solidario y por su confrontación intrínseca con la lógica del capital (lógica de acumulación ilimitada y depredación continua de la naturaleza, de la vida comunitaria y de la vida humana) y su tendencia homogenizante.

En esta Latinoamérica reprimarizada por el neoliberalismo y la globalización, la “tentación” del extractivismo y su uso como soporte financiero para cambiar la sociedad es muy fuerte. Pero es claro, al mismo tiempo, que representa una de las formas más agresivas del progresismo productivista y que sus daños y costos para la naturaleza y la sociedad no son fácilmente evitables y menos reversibles.

El neoextractivismo no sería pertinente a la construcción del régimen de Buen Vivir, pero podría no ser fácil desprenderse de él, pues hay que tener en cuenta que los nuevos gobiernos de izquierda tienen que solucionar problemas sociales y económicos urgentes y generar condiciones para mantener el poder político ganado (y ganar tiempo y espacio político para el cambio) e ir ampliándolo y modificándolo en la dirección de la nueva sociedad.

Finalmente, la cuestión de la doble transición (aunque pudiera pensarse y ejecutarse como un solo proceso) del neoliberalismo y el capitalismo hacia el Buen Vivir es el problema fundamental a enfrentar, proceso no exento de contradicciones y políticamente muy sensible, tanto en el seno

por distribución de los ingresos provenientes de esas exportaciones a través de una política social bastante sostenida, pero que no deja de ser paternalista y clientelar, y ahí llegamos a otro elemento importante: se ha mejorado la inversión social pero no se está cambiando el patrón de acumulación y concentración de la riqueza, sino que se están distribuyendo, a través de la política social, los excedentes disponibles en tanto países productores y exportadores de materias primas” (Acosta, 2011).

⁵ El neodesarrollismo podría ser asumido como una etapa de transición si existe la verdadera convicción de que se requiere ese paso para llegar a la etapa posextractivista, posdesarrollista. Lamentablemente no acabo de entender en el caso ecuatoriano cómo funcionaría eso cuando se plantea abrir la economía a la extracción de los recursos minerales a cielo abierto” (Acosta, 2011).

de los que quieren el cambio, como en la relación con los que se oponen y siguen defendiendo el capitalismo neoliberal globalizador.

Referencias

- GAGO, V. AND SZTULWARK, D. ACOSTA, A. (2011, 10 de enero). [Entrevista con Alberto Acosta, ex Ministro de Minería del Gobierno del presidente Rafael Correa y ex presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador: El golpe también fue contra la izquierda, a la que veo confundida y fragmentada] *Página/12* [En línea] disponible en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-160169-2011-01-10.html>> 10 de agosto de 2011.
- GUDYNAS, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Quito: CAAP-CLAES [En línea] disponible en <<http://www.ambiental.net/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>> 28 de julio de 2011.
- MACAS, L. (2010). Sumak Kawsay: La vida en plenitud. *América Latina en Movimiento*, 452, 14-16 [En línea] disponible en <<http://es.scribd.com/doc/29094654/America-Latina-en-movimiento-Sumak-Kawsay-recuperar-el-sentido-de-vida>> 7 de agosto de 2011.
- SACHS, W. (ed.) (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- VERDUM, R. (2010). El nuevo extractivismo desarrollista en Sudamérica. *Extractivismo* [En línea] disponible en <<http://www.extractivismo.com/noticias/verdum-extractivismo-desarrollista-sudamerica.html>> 12 de agosto de 2011.

Los escenarios del cambio y del estancamiento político en América Latina

*Juan Carlos Gómez Leyton**

Introducción

Plantearse la cuestión del cambio político en las sociedades latinoamericanas supone, en primer lugar, revisar lo que ha ocurrido en la historia reciente de la región, especialmente, en los últimos 12 años, entre 1998-2011. Pues en esta etapa, nuevos y diversos procesos sociales y políticos se han abierto y están en desarrollo. La dominación y la hegemonía neoliberal tan poderosas y abarcadoras en las últimas décadas del siglo pasado están fuertemente agrietadas no sólo como producto de la actual crisis del capitalismo global, sino, fundamentalmente, porque las ciudadanías latinoamericanas se pusieron en movimiento y han logrado de alguna manera obstaculizar y afectar significativamente, el dominio neoliberal.

Sin embargo, el balance político e histórico de una década en movimiento nos indica que, a pesar de los cambios políticos e institucionales operados, el patrón capitalista neoliberal de acumulación aún se mantiene vigente y no ha sido posible producir modificaciones en las principales estructuras del poder del capital. Además, tengo la impresión que el cambio político en la región se encuentra en una situación de relativo estancamiento; especialmente, aquel impulsado por los sectores progresistas. Al mismo tiempo, estamos asistiendo (producto de lo establecido y construido en la década) a nuevos conflictos políticos, sociales, especialmente, en las sociedades en cambio.

Una situación de relativo estancamiento debe ser entendida como un momento en que el proceso de cambio histórico-sociopolítico se vuelve menos dinámico, pierde fuerza o, sencillamente, se detiene. Ahora bien,

* Postdoctorado en Estudios Latinoamericanos, UNAM, Doctor en Ciencia Política, FLACSO-México e Historiador chileno. Director y académico del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina (PROSPAL) en la Universidad ARCIS-Santiago de Chile.

los factores sociales, políticos y económicos intervinientes en un “momento de estancamiento político” pueden ser diversos y múltiples y responder a quiebres, rupturas, fragmentaciones, agotamientos, contradicciones, consolidaciones o, incluso, derrotas políticas que experimentan las fuerzas políticas y sociales que impulsan el cambio sociopolítico. Por otro lado, este es siempre el resultado de la confrontación, conflicto y lucha social entre actores sociales y políticos con poder; quienes despliegan diferentes estrategias destinadas a lograr modificar o mantener las estructuras de poder existentes en un determinado régimen político o forma de sociedad. De esta manera, para poder comprender histórica y políticamente el “momento” al que me refiero es necesario, en primer lugar, asumir una perspectiva histórica del proceso de cambio que se está analizando; establecer cuáles eran los objetivos del cambio político deseado o buscado, así como también las fuerzas o actores sociales y políticos que los impulsaban y, por último, observar los resultados logrados.

Durante ese lapso de tiempo los analistas vinculados al pensamiento crítico, progresistas o de izquierdas sostuvieron que en América Latina y el Caribe se iniciaban procesos de cambios sustantivos encaminados a superar o transformar las estructuras políticas, sociales, económicas y, sobre todo, de poder establecidas por la dominación neoliberal en la década del ochenta del siglo XX. Incluso, se planteó la configuración de escenarios pos-neoliberales tanto de carácter económico como político.

La gran demanda social y política de fines de la década del noventa era la superación de las formas democráticas representativas de corte liberal instaladas por los “procesos de transición a la democracia”; la mala calidad de la democracia neoliberal fue y sigue siendo un factor de descontento, de agitación social y política ciudadana.

El agotamiento de ese régimen explica el surgimiento de amplios, masivos y activos movimientos sociales ciudadanos, a lo largo y ancho del continente, en busca de una mejor democracia política, social y económica; muchos de ellos también se plantearon el fin del neoliberalismo dominante y otros, tal vez los más audaces, el fin del capitalismo. Objetivos de largo alcance, los cuales, por cierto, no se logran con meros cambios políticos institucionales sino con transformaciones de carácter estructural en las fuentes del poder social de las clases dominantes, es decir, en las estructuras del poder del capital.

Aunque en tres sociedades latinoamericanas: la venezolana, boliviana y ecuatoriana, el bloque dominante capitalista ha sufrido derrotas políticas importantes, en ninguna de ellas se ha logrado provocar una profunda transformación en su base material, que nos indique que están no solo saliendo del patrón neoliberal sino del capitalismo. Lo que es observable en los procesos sociales y políticos experimentados en estas sociedades, es una profunda dislocación entre el ritmo y lugar del cambio político.

En efecto, el esfuerzo principal de los movimientos sociales, populares y políticos se ha enfocado en la transformación de las estructuras jurídico-políticas de cada una de estas sociedades, es decir, el cambio político se ha concentrado en la súper-estructura fundamentalmente, con los objetivos de cambiar tanto la forma de Estado dominante (el Estado nación de carácter liberal) como el régimen político imperante (la democracia liberal representativa) a través de procesos constituyentes. Lo dominante ha sido, por tanto, el cambio político institucional, la creación y formación de nuevas reglas y normas constitucionales; de nuevos entramados normativos institucionales que reorganizan al Estado y al régimen político. Por cierto, lo anterior ha sido muy significativo e importante, especialmente, para aquellos sectores sociales que durante siglos estuvieron en posiciones subalternas y de exclusión. No obstante, este proceso de cambio “por arriba” no ha sido acompañado con igual intensidad “por abajo”, es decir, poco se ha afectado la “infraestructura”, las formas económicas, los patrones de acumulación, la estructura de la propiedad de los medios de producción, de las relaciones sociales, de las formas de producción, del predominio del capital financiero, etc. Esto no quiere decir que no se hayan realizado a este nivel, por ejemplo, nacionalizaciones de determinados recursos naturales, pero ellas no han logrado quebrar o alterar la lógica del proceso de acumulación de carácter capitalista. He aquí el principal problema y contradicción, de los procesos de cambio que están experimentando no solo las sociedades antes nombradas sino la mayoría de las fuerzas políticas latinoamericanas que apuestan por la transformación. En otras palabras, lo que voy sostener en este artículo es que el cambio revolucionario sigue pendiente en América Latina.

Escenarios sociopolíticos, movimientos sociales, proyectos populares y democracia

Desde mediados de la década del noventa, las ciudadanías latinoamericanas en movimiento lograron cambiar el paisaje político de la región al instalar gobiernos de carácter progresista o de izquierda en distintos países, quebrando la granítica dominación que ejercía el capital neoliberal desde la década del ochenta. La acción política y social ciudadana se desarrolló a través de dos vías, en algunas ocasiones, de manera separada, en otras oportunidades en convergencia. Una vía era la acción colectiva de protesta social y política accionada por un sinnúmero de movimientos sociales y políticos que se oponían, resistían y enfrentaban de manera directa a las políticas neoliberales que implementaban los gobiernos; o que salían a la calle para rechazar y demandar solución a las nefastas consecuencias sociales y económicas que provocaban los procesos de ajuste estructural neoliberal. De esta manera, la política ciudadana se hizo en las calles: reba-

sados todos los espacios políticos institucionales los movimientos sociales lograron derrocar a dichos gobiernos. El mejor ejemplo es la Argentina de fines de siglo y la caída del gobierno del presidente Fernando de la Rúa; así como la caída de los gobiernos de Sánchez de Lozada y Mesa en Bolivia. Con estos derrocamientos gubernamentales ciudadanos abrían la posibilidad política para la constitución de un nuevo gobierno, la cual no se realizaría por medio de la fuerza sino a través de los procedimientos democráticos electorales. Tanto la elección de Néstor Kirchner en el año 2003 y la de Evo Morales en el año 2005, estuvieron precedidas por la acción de los movimientos sociales y políticos en las calles. Sin embargo, sus elecciones como presidentes, expresan también cierta preferencia ciudadana por los procesos electorales, lo que indica de una u otra forma la convergencia entre la vía movimientista y la vía institucional-electoral de acuerdo a los procedimientos establecidos por el régimen democrático vigente.

Esta segunda vía política activada e implementada por las y los ciudadanos latinoamericanos para disputar la hegemonía neoliberal durante la primera década del siglo XXI es, justamente, la vía política institucional de carácter electoral. Los triunfos electorales de la llamada “nueva izquierda” latinoamericana inician con la elección del carismático líder venezolano Hugo Chávez en 1998 a la cabeza del Movimiento Quinta República; le sigue el triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva el año 2002, en Brasil; luego los triunfos electorales en Uruguay, con el Frente Amplio y Tabaré Vázquez, en el año 2004; del remozado Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, con Daniel Ortega, en el año 2005; en Ecuador, Rafael Correa, de la Alianza PAIS, triunfa en el año 2006; en Paraguay, el exObispo de la Iglesia Católica y ferviente partidario de la Teología de la Liberación, Fernando Lugo, obtiene el gobierno como candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) y, por último, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), los exguerrilleros de El Salvador, llegan al gobierno con Mauricio Funes, en el año 2009. Todos estos triunfos fueron obtenidos por una ciudadanía movilizada electoralmente. Ante esto podríamos preguntarnos, ¿fue este un triunfo de las urnas sobre las movilizaciones sociales directas y callejeras? No, tan sólo fue otra vía posible. En el fondo las ciudadanías latinoamericanas aprovecharon los mecanismos políticos existentes para manifestar su descontento con políticas que no les beneficiaban ni ofrecían mejores oportunidades de futuro.

Lo que me interesa destacar es que estas ciudadanías en movimiento consideran que la democracia o, si se quiere, los espacios democráticos obtenidos en las décadas anteriores, especialmente, en la lucha contra los autoritarismos militares o civiles (más allá de la forma institucional que la democracia adoptara como régimen político) son centrales y esenciales, para manifestarse política y socialmente. Cabe señalar que ninguno de estos movimientos sociales-políticos o electorales se movilizó en contra de

la “democracia” con el objeto de abolirla o reemplazarla por un régimen político “no democrático”, sino, fundamentalmente, la demanda política ciudadana de la década que termina, fue por más y mejor democracia; su acción política y social fue en contra de los malos gobiernos neoliberales y de la democracia neoliberal transitiva de la década del ochenta: una mala democracia. Por esa razón, la demanda ciudadana fue por la edificación de una mejor democracia que muchos definieron como ciudadana, participativa, social e inclusiva.

La presencia de estos nuevos gobiernos, así como de los procesos de cambio político y social imponen, necesariamente, nuevos desafíos para las ciencias sociales y para el pensamiento crítico, principalmente, porque muchos analistas pensaron y postularon que estábamos ante la crisis terminal del neoliberalismo en la región, afirmación, que a mi parecer fue demasiado apresurada.

Si tenemos a la vista los resultados logrados por estos gobiernos podríamos sostener que la hegemonía neoliberal pasó un “susto” pero no ha sufrido mayores daños. En otras palabras, hubo cambios de gobiernos, pero no cambios significativos en la estructura económica ni en la del poder de esos países. Así, la dominación capitalista neoliberal ha continuado sin mayores problemas. Fundamentalmente, porque esos nuevos gobiernos (salvo quizás el de Venezuela y el de Bolivia) carecían de proyectos políticos populares alternativos de carácter societal: solo disponían de programas de gobiernos, limitados y acotados a la situación existente en sus sociedades y a pesar de sus promesas e intenciones, no han logrado mover ninguna pieza central del edificio neoliberal construido en las décadas precedentes. Todo lo contrario, la mayoría de ellos, lo han consolidado y extendido y, a lo mucho, han desarrollado un nuevo tipo de gubernamentalidad neoliberal, que podríamos denominar “neoliberalismo social”, el cual está muy extendido, por ejemplo, en el Brasil de Lula.

Lo cierto es, que suponer en América Latina y el Caribe la existencia de escenarios políticos pos-neoliberales no pasó de ser una ilusión para muchos analistas. Frente a la realidad, es más acertado afirmar que seguimos en presencia de escenarios sociopolíticos neoliberales.

Efectivamente, en la última década se han conformado varios escenarios sociopolíticos en América Latina y el Caribe. Un aspecto que siempre es conveniente señalar cuando se habla de la región, es la alta heterogeneidad tanto de sus sociedades como de los procesos sociales y políticos que en ella se desarrollan. Por eso, estimo que es necesario poder distinguir cuáles son estos escenarios para comprender adecuadamente la situación tanto de los movimientos sociales, como de los proyectos populares y de la democracia.

Para ese efecto, voy a seguir una determinada metodología de análisis con el objeto de acercarme a la realidad política y social de las diversas so-

ciudades latinoamericanas, y así distinguir y diferenciar lo que ocurre en el Cono sur, en Centro América, en la región Andina y en el Caribe. Para construir los escenarios socio-políticos he considerado tres factores fundamentales que me permiten analizar la realidad, para a partir de ahí proyectar, tal vez, lo que ocurrirá en el futuro cercano.

Un primer factor, son las transformaciones ocurridas en las distintas sociedades latinoamericanas, producto de la reestructuración capitalista neoliberal. El neoliberalismo en América Latina ingresó a finales de la década del setenta, pero no de la misma forma ni con la misma intensidad y profundidad en todas las sociedades latinoamericanas; tampoco de manera simultánea ni bajo condiciones políticas, económicas y sociales semejantes. Es muy diferente, por ejemplo, la forma como se instaló el neoliberalismo en el caso chileno, pues ahí tomó el carácter de contrarrevolución; fue una reacción del poder del capital en contra del proyecto democrático y socialista que impulsaba el gobierno de Salvador Allende. De allí que es radicalmente distinta a la forma como se impuso el neoliberalismo, durante la década del ochenta, pues en ese contexto se da como reacción a la crisis de la deuda, de la modernización industrial y al agotamiento de los regímenes autoritarios de la seguridad nacional, así como al auge de la revolución conservadora anglosajona.

Destacar la diferencia respecto a la intensidad, la radicalidad y la profundidad con que se llevó a cabo el proceso de reestructuración capitalista neoliberal en los países de la región, es central para entender lo que sucede en cada uno de ellos. Además, esto nos proporciona una clave para establecer adecuadamente la situación histórica en que se encuentra el neoliberalismo en cada una de las sociedades latinoamericanas. De este modo, estimo que realizar análisis que se enfoquen en lo anterior, es una tarea ineludible de las ciencias sociales críticas. El desconocimiento del “estado” del neoliberalismo, ha llevado a muchos analistas latinoamericanos a construir equivocadas interpretaciones de las posibilidades reales de las fuerzas políticas y sociales que se le oponen y le resisten; construyendo escenarios políticos que tienden a desvanecerse. Yo diría que no hay buenos estudios que se refieran a la hegemonía neoliberal en nuestras sociedades, por lo cual conocemos poco al neoliberalismo realmente existente.

El segundo factor que hay que considerar cuando se analiza la situación política de América Latina es el grado de profundidad e intensidad que adquirió la democracia en la década del ochenta. Se ha señalado por parte de los especialistas, que el ciclo democrático abierto en esos años constituye el más largo en toda la historia de América Latina. Sin embargo, debemos tener mucho cuidado al momento de calificar aquellos regímenes políticos como democráticos. La pregunta que debemos respondernos aquí es ¿Qué tipo de democracia se instaló en la región durante los años de la denominada transición a la democracia?

Estimo que, primero, es necesario aclarar si tal democracia fue un simple régimen electoral o realmente una democracia plena, pues considero que es muy distinto instalar un régimen democrático con todos sus elementos fundamentales y centrales desplegados en todas sus dimensiones institucionales políticas, que uno electoral que permite elegir representantes y al gobierno, pero en el que su ejercicio político se encuentra fuertemente limitado por los poderes fácticos tanto endógenos como exógenos. Por esa razón, considero que hay que determinar en qué países latinoamericanos, se establecieron democracias plenas y en cuáles simples regímenes electorales.

Como es sabido, la ciencia política latinoamericana, especialmente la de orientación anglosajona, se mostró incapaz en su momento para dar cuenta de la realidad política democrática en la región y debió recurrir a la estrategia de establecer “adjetivos calificativos” para nombrar a esas democracias; así surgieron las “democracias con adjetivos”. Ahora bien, esos adjetivos no indicaban los aspectos positivos de la democracia ochentera, sino más bien de sus dimensiones negativas: se señalaba la existencia de las “democracias de fachadas”; “democracias delegativas”; de “la pseudo democracia”; de “la democracia protegida”; etc. En este punto es posible entonces preguntarse ¿Qué tipo de democracias son aquellas que tienen que ser nombradas por sus aspectos negativos? Estas denominaciones estaban indicando que las democracias en América Latina y el Caribe, eran malas democracias, insuficientemente democráticas. En fin, eran regímenes políticos electorales con elementos democráticos; democracias del poder constituido, especialmente del poder del capital neoliberal pero, de ninguna manera, democracias plenas, profundas, ampliadas, participativas, inclusivas o ciudadanas. No obstante, y a pesar que eran democracias restringidas de “baja calidad” (como algunos científicos políticos las denominaron) estos regímenes (y esto es importante señalarlo) no eran dictatoriales, no impedían la actividad política ciudadana democrática. En las décadas del ochenta y noventa la política democrática se podía practicar con cierto grado de libertad y existía un estado de derecho relativamente más amplio, pues algunas garantías políticas y civiles ciudadanas fueron resguardadas por los nuevos gobiernos elegidos democráticamente. Un avance en relación a la situación anterior, por cierto, pero insuficiente.

Cabe señalar que cuando hablamos de democracia no solo debemos referirnos a ella como un problema de carácter político sino también social; hay países en América Latina y el Caribe que solo democratizaron sus instituciones jurídico-políticas, pero nada más. Pienso que ese es un gran déficit que tiene la democracia en nuestra región: no haber democratizado a las sociedades.

Las sociedades latinoamericanas son profundamente autoritarias y, por esa razón, uno de los conflictos permanentes que tiene América Latina es el

existente entre democracia y autoritarismo. Entiendo al autoritarismo no a nivel del régimen político sino, fundamentalmente, al nivel de las prácticas cotidianas de las y los sujetos latinoamericanos. Tengamos presente que sus relaciones sociales, de género, de familia, etc., son evidentemente autoritarias, jerárquicas, estratificadas, y patriarcales. Son estas relaciones de convivencia cotidiana y de carácter cultural que limitan poderosamente la instalación de la democracia plena, ya sea, liberal o social participativa en América Latina y el Caribe.

En consecuencia, establecer el grado de profundidad alcanzado por la democracia no sólo a nivel institucional sino también a nivel social resulta fundamental y central a la hora de explicarse los cambios que se han observado en la región en la última década, así como también los escenarios sociopolíticos existentes. Hay sociedades en que la democracia se volvió fuerte a nivel social y débil a nivel institucional. En este tipo de sociedades se encuentran Bolivia, Ecuador y Argentina. Mientras que ejemplos contrarios los encontramos en Chile, Brasil y Uruguay.

Con todo, a pesar del largo momento democrático latinoamericano, las democracias con adjetivos, entraron en crisis política durante la década del noventa, creándose las estructuras políticas de oportunidades para abrir un nuevo proceso de democratización en la región; el cual se puso en marcha a fines de esa década y posibilitó la llegada de gobiernos progresistas y, presuntamente, de izquierda, como lo señalé anteriormente.

La instalación de esos gobiernos está directamente relacionada con dos elementos fundamentales. Primero, la existencia, a pesar de sus deficiencias, de regímenes electorales con mínimas garantías ciudadanas y, segundo, la constitución de una “nueva izquierda” que, a diferencia de las viejas izquierdas, valora positivamente los mecanismos electorales de la desgastada democracia liberal representativa. En otras palabras, la democracia electoral existente posibilitó esos triunfos políticos.

Un tercer factor que hay que tener presente para el análisis de la actual situación política de América Latina dice relación con el surgimiento y desarrollo de nuevos conflictos sociales, políticos, históricos, económicos e ideológicos que emergen en las sociedades latinoamericanas como consecuencia de (a) la reestructuración capitalista neoliberal y, (b) la instalación de las democracias con adjetivos o democracias neoliberales.

La reestructuración capitalista neoliberal instaló en las sociedades latinoamericanas un nuevo conflicto social, político y económico que va confrontar a los actores sociales que se mueven indistintamente en tres espacios o dimensiones de las formaciones socioeconómicas neoliberales: el Estado, el mercado y la sociedad civil. Se trata de un conflicto a tres bandas, a diferencia del conflicto a dos bandas que se desarrolló en las sociedades capitalistas industriales sustitutivas entre actores que se instalaban en el Estado y actores que se movían en la sociedad civil.

En las sociedades industriales sustitutivas, el Estado controlaba y dirigía al mercado y a la sociedad civil a través de múltiples mecanismos políticos e institucionales. Estábamos en presencia de la matriz estado-céntrica. La reestructuración capitalista neoliberal modificó radicalmente dicha situación, y nos colocó en presencia de la matriz mercado-céntrica. Es el mercado quien define y condiciona las relaciones con el Estado y con la sociedad civil; este, emancipado del segundo, ha logrado obtener una autonomía relativa de los poderes políticos y, en muchas ocasiones, ha entrado en confrontación directa con ellos. Especialmente cuando el poder político, específicamente el gobierno, se encuentra dirigido por coaliciones de partidos o partidos que buscan regularlo, controlarlo o simplemente gobernarlo. En diversas sociedades latinoamericanas en los últimos años hemos observado la “rebelión de los mercaderes” en contra de medidas adoptadas por los gobiernos. Ejemplos de ello son la rebelión de los productores de soja en Argentina o de los transportistas microbuseros (locomoción colectiva) en Chile.

En la sociedad mercado-céntrica el Estado no ha dejado de ser importante, como muchas veces se supone equivocadamente. Si bien una de las premisas fundamentales de la doctrina neoliberal es la conformación de un Estado mínimo, esto no quiere decir que el Estado neoliberal no sea poderoso. No hay que confundir el hecho de que el Estado haya dejado de realizar determinadas funciones (como las sociales y económicas u otras) con la idea de que estamos frente a un Estado débil; pues un Estado del control, de la supervisión, y de la vigilancia es un Estado poderoso, políticamente hablando. Por esa misma razón, el Estado neoliberal entra en permanente confrontación con la sociedad civil. Paradojalmente, fue el propio Estado quien al momento de abandonar sus funciones sociales, económicas y de protección social, le devolvió el poder a la sociedad civil.

Esta devolución de poderes a las y los ciudadanos posibilitó el resurgimiento o desarrollo de una sociedad civil autónoma del Estado durante la década de los años ochenta, momento en que emergieron y se desplegaron en la mayoría de las sociedades de la región una multiplicidad de movimientos sociales ciudadanos: los “nuevos movimientos sociales”.

La acción colectiva latinoamericana ya no será, entonces, solo protagonizada por los tradicionales movimientos sociales y políticos (sindical, campesino o estudiantil) sino que nuevos actores sociales entrarán en escena. El hecho de que las y los ciudadanos dejaran de depender de las políticas sociales y públicas que provenían del Estado, hizo que enfrentaran y asumieran las consecuencias sociales, económicas y culturales de las nuevas condiciones capitalistas. Por lo tanto, tuvieron que buscar nuevas formas de organización social así como de acciones colectivas que les permitieran encontrar soluciones a los múltiples problemas cotidianos y vida que les imponía la reestructuración capitalista neoliberal.

En consecuencia, desde los años ochenta, en las sociedades latinoamericanas se ha venido conformando una red de movimientos sociales que impulsan el resurgimiento de la sociedad civil, la cual no solo se va a confrontar con el Estado sino también con el mercado neoliberal. De modo que tenemos un nuevo tipo de conflicto político en América Latina y el Caribe.

En efecto, al final del siglo XX y comienzo del siglo XXI nos encontramos con una nueva conflictividad histórica en la región, que ha estado ordenando y rigiendo a toda la sociedad latinoamericana. Este conflicto es independiente del gobierno de turno, se presenta en las sociedades neoliberales, incluso en aquellas que intentan superar dicha situación. Por ejemplo, en el caso del “gasolinazo” en Bolivia, o en la rebelión social de Magallanes en Chile. Se trata de dos levantamientos de la sociedad civil en contra de medidas adoptadas por el gobierno a favor del mercado.

Por debajo de la conflictividad que estoy señalando, existe otro conflicto que hoy día, producto de la crisis internacional del capital financiero, se hace manifiesto también en América Latina y que se ubica al interior de las clases dominantes: el conflicto entre el capital mercantil-financiero y el capital productivo. Actualmente las clases capitalistas dominantes están frente a una disyuntiva política e histórica central: ¿qué hacer?, seguir profundizando el capitalismo mercantil-financiero o impulsar el capitalismo productivo que podría llevar a otra industrialización.

Esta es una cuestión que si bien se inserta en las dinámicas propias de las clases dominantes no debiera ser descuidada por el pensamiento ni por el análisis político crítico, pues conocer los escenarios y conflictividades en que se mueven estos sectores permitiría construir, desde los movimientos sociales, la adecuada respuesta política que el momento histórico y político requiera.

Ahora bien, considerando los factores antes señalados, pienso que es posible ordenar algunos escenarios societales actualmente existentes en la región. En ese sentido observo cuatro escenarios socio-políticos.

En primer lugar, están aquellas sociedades (digo sociedades y no digo gobiernos) en las cuales el neoliberalismo se ha vuelto hegemónico y dominante, dando origen a un nuevo tipo de sociedad: la sociedad neoliberal. En ellas la reestructuración capitalista neoliberal fue temprana, intensa y profunda; se caracterizan, por estar dominadas por la matriz mercado-céntrica y por tener democracias neoliberales electorales autoritarias, lo que ha contribuido para la conformación de un nuevo sujeto social y político que constituye, a su vez, una nueva ciudadanía: la neoliberal, cuyos principales rasgos son ser individualista, consumista, hedonista, conservadora y competitiva. Además estas sociedades son profundamente desiguales y fragmentadas. En ellas impera lo mediático y la entretención televisiva. El tiempo presente es lo que domina; no existen ni el pasado ni el futuro como posibilidad colectiva e histórica. Predomina la abstención polí-

tica, pues la política es detestada por la mayoría de la población. El mejor ejemplo de este tipo de sociedad, es la chilena. Sociedad donde el neoliberalismo es triunfante y hegemónico; donde no se manifiesta como un modo de acumulación, sino, esencialmente como una forma cultural. En este sentido, Chile es la sociedad capitalista neoliberal más avanzada de la región, aunque le siguen algunas otras donde el neoliberalismo aún no se ha vuelto hegemónico, pero si es dominante: aquí podemos ubicar a México y a Colombia. Luego hay otras sociedades que van en la misma senda como la brasileña, la argentina, la peruana y la uruguaya que, a pesar de ser gobernada por el Frente Amplio, va avanzando claramente hacia su transformación en una sociedad neoliberal plena.

El segundo escenario sociopolítico agrupa a aquellas sociedades en donde el neoliberalismo es precario, pues ahí la reestructuración capitalista neoliberal todavía no ha logrado profundizarse. Pero también se trata de sociedades en que las posibilidades de resistencia o de disputa están abiertas a soluciones no neoliberales. Aquí ubico a las sociedades de Centro América y el Caribe.

El tercer escenario lo constituyen las sociedades “liberadas del neoliberalismo”, pero no emancipadas aún del capitalismo. Me refiero, especialmente, a la venezolana, a la boliviana y, en cierta forma, a la ecuatoriana.

La explosión social que estalló en Venezuela a finales de la década del ochenta, el “caracazo” (cuando miles de venezolanas y venezolanos se levantaron en contra de las medidas neoliberales impulsadas por el gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989) fue el anuncio de que las ciudadanías latinoamericanas en democracia iban a resistir abiertamente dichas políticas. La protesta social antineoliberal sacudió diversos países de la región durante la década de los noventa y cuando esta concluía, los movimientos sociales de la plebe boliviana (como los llama García Linera) iniciaron su movilización política y social en contra del neoliberalismo. La Guerra del Agua, fue otra expresión del conflicto entre la sociedad civil, el mercado y el Estado.

Ahora, ni los movimientos sociales venezolanos ni los bolivianos pusieron en jaque a la democracia, todo lo contrario, utilizaron todos los mecanismos que establecían la desgastada democracia representativa venezolana y la democracia pactada boliviana, para impulsar la transformación completa del régimen político existente.

Tanto la elección presidencial de Hugo Chávez en 1998 como la de Evo Morales en 2005, son la consecuencia política electoral concreta de una ciudadanía en movimiento que hizo uso político eficiente de los instrumentos y procedimientos institucionales de la democracia representativa. Un proceso semejante se vivió también en la sociedad ecuatoriana con la elección de Rafael Correa.

Se trata de movimientos sociales y políticos que van más allá de la cons-

titución de un gobierno alternativo a los gobiernos neoliberales de las décadas del ochenta y noventa. Estos nuevos gobiernos enraizados en la sociedad van en busca de algo distinto, pues en primer lugar, son parte de un proyecto político y social alternativo al neoliberalismo; luego, se proponen ir más lejos: superar el capitalismo, planteándose como lo ha hecho Venezuela la construcción del socialismo del siglo XXI. Sin embargo, presentan demasiadas contradicciones como para sostener que van avanzando hacia la superación primero, del neoliberalismo y, segundo, del capitalismo. En el caso de Ecuador, la “revolución ciudadana” que dirige Rafael Correa ha instalado una de las constituciones políticas más avanzadas en materia de derechos sociales, ciudadanos, medioambientales, etcétera. No obstante, y de manera contradictoria, mantiene su “economía neoliberal dolarizada”. Es decir, la economía ecuatoriana es altamente dependiente del Imperio, de los Estados Unidos de Norteamérica. Esta es una contradicción que todavía el gobierno de Rafael Correa y la sociedad ecuatoriana no han buscado resolver. Mientras se mantenga esa situación, la sociedad ecuatoriana seguirá siendo una sociedad neoliberal.

El caso de Bolivia es muy interesante. El gobierno de Evo Morales, es el primero, que se constituye a partir de una alianza (inédita en los sistemas democráticos de América Latina) entre movimientos sociales y un partido político, lo cual es completamente novedoso pues, por lo general, los gobiernos de coalición en las democracias occidentales han sido entre partidos políticos. Es la primera vez que los movimientos sociales son gobierno y esto tiene revolucionados a los movimientistas. Por otra parte, el proceso político boliviano es una verdadera “caja de Pandora”, pues allí se está viviendo la primera revolución política del siglo XXI. Lo anterior debiera llamar la atención a las ciencias sociales críticas que requieren reinventarse para comprender lo que está ocurriendo en el país altiplánico.

Ha pasado algo extraordinariamente interesante en Bolivia. Cuando los constituyentes crearon la Constitución Política actual (la que fue aprobada en febrero del año 2009) establecieron el Estado plurinacional y la democracia cultural multiinstitucional y plantearon una idea potente: el poder estaba en las bases, en las comunidades en los espacios locales; en otras palabras, en los y las ciudadanas.

¿Cuál es el problema político que tiene Evo Morales y su gobierno hoy en día, después del proceso electoral del 4 de Abril de 2010? Desde mi perspectiva, el problema se encuentra en que el poder ciudadano al estar radicado justamente en lo local, en el municipio, en los espacios autonómicos, posee importantes cuotas de autonomía política respecto al poder central. Entonces, en cierta forma, el poder se ha dispersado, ha vuelto a la base y se ha constituido una democracia semidirecta.

Eso es tremendamente importante para el resto de las sociedades latinoamericanas porque se está rompiendo con la tradicional forma de cons-

truir la democracia en América Latina y el Caribe. La democracia social participativa en Bolivia se está construyendo desde abajo, la están haciendo directamente los sectores populares en sus espacios locales. En cambio en Ecuador y Venezuela la construcción de la democracia social participativa se hace, esencialmente, desde arriba desde el Estado y el gobierno. Por esa razón no se puede sostener que las tres democracias sean iguales, a pesar que las tres surgieron de Asambleas Constituyentes democráticas y participativas.

Con todo, estimo que si hay algo novedoso en América Latina y el Caribe es que hoy día se tenga un modelo de democracia alternativa a la democracia liberal representativa: la democracia social participativa, que la izquierda levanta como su proyecto. Anteriormente, lo que existía era el modelo de dictadura del proletariado, y cuando se hablaba de democracia popular era eso mismo pero con la existencia del partido único. Proponer esto en la actualidad es un salto al vacío.

La instalación de los neoliberalismos, porque no existe uno sino varios en la región como he tratado de demostrar al referirme a los distintos escenarios sociopolíticos; la constitución de las democracias con adjetivos con todas sus insuficiencias; la conformación y desarrollo de la nueva conflictividad política y social así como la crisis misma del neoliberalismo mercantil-financiero, crearon las estructuras políticas de oportunidades para que las ciudadanías ligadas a los movimientos sociales populares y a la izquierda se plantearan la posibilidad de cambiar el estado de las cosas en América Latina y el Caribe. Somos protagonistas y observadores privilegiados de un tremendo cambio histórico en los tres países que he calificado como emancipados del neoliberalismo, especialmente en Bolivia. No obstante, se observa un relativo estancamiento de sus procesos de cambios, producto quizás (esta situación debiera ser una invitación para el análisis dentro del pensamiento y las ciencias sociales críticas), de las nuevas contradicciones y conflictos sociales y políticos que emergen en una sociedad en transformación. Por eso, los nuevos grupos gobernantes enfrentan el dilema de seguir cambiando o consolidar lo cambiado.

Por último, un cuarto escenario sociopolítico, lo constituye una sociedad que hasta ahora no ha tenido reformas neoliberales de mercado y que ha seguido manteniendo al tope el ideal socialista: Cuba. Si la isla no aprende sobre el proceso que se está viviendo en la sociedad boliviana, su revolución social, que es la única triunfante en América Latina, va tener muchas y terribles dificultades. En ese sentido, luego del ascenso de Raúl Castro a la dirección política de la sociedad cubana (en reemplazo de su líder histórico Fidel Castro), el Partido Comunista cubano ha dado lugar a una serie de cambios institucionales y políticos que apuntan a generar la construcción de formas de mercado al interior de la economía y de la sociedad cubana a objeto de introducir mejoras sociales en la vida cotidiana de las y los cuba-

nas. La incorporación de formas mercantiles tanto en las modalidades de producción como de distribución de mercancías no debiera ser sinónimo de introducción de prácticas sociales o económicas procapitalistas. La sociedad cubana debiera avanzar en la construcción de formas de mercado compatibles con una economía socialista, cuya base ética y política se encuentra en la solidaridad y la igualdad, principios altamente contradictorios con el capitalismo.

Finalmente, el pensamiento crítico tiene que buscar nuevos caminos para sus reflexiones en una perspectiva plural, surgir del conocimiento social y político directo de la realidad de América Latina, ser capaz de transgredir sus propios supuestos, y preocuparse de recuperar las prácticas que hoy día los pueblos de América Latina están desarrollando. De esa forma se podrá construir el futuro.

Referencias

- GARCÍA LINERA, A. (2009). *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá: CLACSO.
- GÓMEZ LEYTON, J.C. (2004). *La frontera de la democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- GÓMEZ LEYTON, J.C. (2005). *La democracia neoliberal en Chile y en América Latina, 1980-2005*. Santiago de Chile: PROSPAL/UARCIS.
- GÓMEZ LEYTON, J.C. (2009). La revolución en la Historia. Reflexiones sobre el cambio político en América Latina. En Rajland, B. y Cotarelo, M.C. (coords.), *La revolución en el bicentenario. Reflexiones sobre la emancipación, clases y grupos subalternos*. Buenos Aires: CLACSO Libros.
- GÓMEZ LEYTON, J.C. (2010). *Los procesos sociales y políticos en la Historia Reciente de América Latina y el Caribe, 1980-2010*. México: Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- GÓMEZ LEYTON, J.C. (2011). *Autoritarismo y democracia en la política latinoamericana. Un viejo dilema muy actual*. México: Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- KNIGHT, A. (2005). *Revolución, democracia y populismo en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario.
- LESGART, C. (2003). *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del 80*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. (2008). *De Martí a Fidel. La Revolución Cubana y América Latina*. Bogotá: Editorial Norma
- ZVALETA, R. (1981). Cuatro conceptos de la democracia. En Zavaleta, R., *Antología. La autodeterminación de las masas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/CLACSO Coediciones.

ZAVALETA, R. (1984). El Estado en América Latina. En Zavaleta, R., *Antología. La autodeterminación de las masas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/CLACSO Coediciones.

Las transformaciones del campo político en América Latina Una aproximación desde la categoría de reconfiguración

Liza Aceves López*

Cuando habían transcurrido casi dos décadas de políticas de ajuste estructural y de implementación del neoliberalismo en la región, James Petras (1997) en un texto titulado *América Latina. La izquierda contraataca*, advertía el surgimiento de nuevas izquierdas de origen campesino que, entre otras cosas, mostraban autonomía respecto de los partidos, aprovechaban los espacios parlamentarios no electorales y al mismo tiempo eran una mezcla discursiva tanto del marxismo clásico como de diferentes influencias étnicas, feministas y ecologistas (Petras, 1997: 5). Para sostener estas ideas presentaba la experiencia del Movimiento Sin Tierra en Brasil y de los campesinos cocaleros de Bolivia y consideraba que en América Latina venía “creciendo un movimiento de oposición que con el tiempo podría llegar a poner en jaque el predominio de toda la estructura de poder de libre mercado”. Los años siguientes mostraron que él no se equivocaba, pues en América Latina se estaban gestando transformaciones en el mapa político e ideológico que trascendían a la coyuntura electoral, las cuales más allá de despertar el gusto libertario por la ruptura del pensamiento único, debían ser analizadas y estudiadas a profundidad.

A fines de la década del noventa, el Movimiento Quinta República llevó a la presidencia de Venezuela a Hugo Chávez (1999). Con ese triunfo iniciaron una serie de victorias electorales que se sumaron al auge de los llamados nuevos movimientos sociales. En el año 2000 Hugo Chávez volvió a ganar las elecciones con una nueva Constitución de corte social; en 2002 el Partido de los Trabajadores, con la candidatura de Luiz Ignácio Lula da Silva, ganó las elecciones presidenciales en Brasil; en 2003 Néstor Kirchner en Argentina se hizo presidente; en 2004 Tabaré Vázquez Rosas ganó las

* Doctora en Sociología e investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

presidenciales en Uruguay; en 2005 el Movimiento al Socialismo en Bolivia con la candidatura de Evo Morales llevó al primer indígena a la presidencia y, a finales de ese mismo, año Michelle Bachelet se convertía en la primera mujer en encabezar el gobierno en Chile. En una segunda etapa llegaron a la presidencia Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua. Eso triunfos electorales fueron interpretados como parte de una tendencia crítica al neoliberalismo y llevaron a plantear la idea de que estábamos asistiendo al giro hacia la izquierda. Creció el consenso sobre la idea de que en América Latina estaban ocurriendo cambios políticos que podían ser denominados de esa manera y también se hizo común calificarlos de múltiples formas: etiquetas como izquierda fundamentalista, populista, reformadora o electoral intentaron conceptualizar el cambio político en proceso.

En el año 2005 la Revista *Nueva Sociedad* titulaba a su edición 197 “La izquierda en el gobierno”. En ese número Carlos Vilas, Teodoro Petkoff y Wilfredo Lozano, entre otros, elaboraron caracterizaciones para los nuevos gobiernos de izquierda. Wilfredo Lozano, señalaba la heterogeneidad de la izquierda que estaba ganando las elecciones y ubicaba una novedad en la capacidad de movilización que tenían estas opciones en países donde no existía una tradición socialista; también señalaba la disputa geopolítica presente en este proceso, basándose en la preocupación y atención que recibía por parte del gobierno norteamericano. Teodoro Petkoff argumentaba sobre la existencia de dos izquierdas en la región, una moderada y moderna, la otra radical y arcaica; la caracterización no pasaba de ser discursiva pero su opinión se mantuvo en muchos de los análisis posteriores sobre el tema, en particular en aquellos que intentaron, desde entonces, ubicar una especie de izquierda buena y otra mala para la región. Por su parte, Carlos Vilas, reconocía en los gobiernos de izquierda una confrontación con el modelo neoliberal, el agotamiento del mismo y el retorno de un modelo nacionalista. Finalmente, Demetrio Boesner ubicaba algunas características de la izquierda: la identificación con los intereses de la clase trabajadora, la aceptación de la democracia burguesa, la aplicación de mecanismos redistributivos, el internacionalismo y la solidaridad.

Ya para el 2006, en la edición N° 205 de la citada revista, se dio por sentada la existencia de una tendencia. En esa edición, titulada “América Latina en tiempos de Chávez” se incluyeron varios artículos centrados en el llamado *giro a la izquierda* como los de Ludolfo Paramio, Ernesto Laclau y Alain Tuoraine. Los autores destacaron que resultaba simplista pensar en la dicotomía izquierda buena y mala (Ramírez, 2006) y enfatizaron sobre la enorme diferenciación existente en los procesos nacionales. Los trabajos de Paramio y Laclau se concentraron en la resignificación del uso de la categoría *populista* con una carga positiva frente a los esquemas antipopulares del neoliberalismo. En ese mismo año el término *giro a la izquierda* fue usado por Pierre Gilhodes (2007) y Jorge Castañeda (2006) y tuvo tal impacto

mediático que en junio de ese año la revista *Time* en el artículo “Will Latin America Turn Left?” (2006) se dedicó a: (a) proyectar los posibles triunfos electorales de la izquierda latinoamericana cuando estaban próximas las elecciones en Colombia, Chile, Costa Rica, Perú, México, Brasil, Ecuador y Venezuela y, (b) evidenciar, en todos los casos, la existencia de una fuerza de izquierda disputándose la presidencia.

El giro a la izquierda adquirió relevancia como descriptor de los avances y triunfos electorales de opciones políticas que declaraban abiertamente estar en desacuerdo con el modelo dominante en la conducción estatal. Sin embargo, no se refería a los debates existentes en los círculos académicos ni a los movimientos sociales, e implícitamente desconocía otras formas de la política como las no estatizadas o partidarias como parte de ese giro. Más adelante la incapacidad del término para incluir formas no partidarias fue traducándose en una dificultad para vincular esos niveles de la realidad e implantar la idea de que nada estaba cambiando. Muchos pensarán que los triunfos electorales no son una novedad en sí misma, ni representan por sí solos un tema de análisis, pero frente a ellos y su naturaleza cabe cuestionarse ¿cuáles son los límites del cambio en el marco de los procesos electorales en apego a la institucionalidad existente?

Por supuesto, la llegada al gobierno de las izquierdas, mediante elecciones, es trascendental, en primer lugar, por su novedad, y en segundo lugar, porque garantiza que el proceso goce de una aceptación social al inscribirse dentro de la normalidad democrática y limita la repuesta violenta de sectores adversos. No obstante, sería falso pensar que todos los cambios tienen que pasar por esa vía o que deben ser evaluados por su efectividad en las urnas. En ese sentido los ejes para ubicar el giro a la izquierda debieran pensarse desde las posibilidades que ofrece para modificar la estructura social existente y como parte de un repertorio de cambio social.

No es posible decir que el llamado giro se ha hecho por un movimiento nacional o internacional vertebrado por ideas marxistas, aunque mucho de ellas estén presentes; tampoco mantiene un rechazo claro a la propiedad privada o al mercado, y hay una abierta aceptación de la democracia procedimental que no impide, al mismo tiempo, que se valoren y usen formas de democracia participativa. De esta forma, podríamos desechar la idea de que, por lo común, exista algo radicalmente nuevo en el giro hacia la izquierda. Por eso, propongo pensar en aquello que no es general, en los elementos que representan una discontinuidad con el pasado o con los casos contemporáneos, y que forman parte de una transformación, que sin serlo ahora, tenga la potencia de descentrar lo existente y subvertir el orden.

Planteando la dificultad de ubicar lo común en los países del llamado giro, Ardití (2009) señala que ser de izquierda no puede definirse a partir de la manifestación de un deseo de cambio o por no estar de acuerdo con lo existente, pues: “hay más de una manera de entender que significa cambiar

el mundo y cuán diferente debe ser ese otro mundo para poder llamarlo otro". Desde esa perspectiva cambiar el mundo y desear otro, más que un concepto de unidad es el núcleo de las disputas para interpretar lo que ha estado dándose en América Latina. Además de las distintas maneras de entender cuán diferente debe ser el mundo para ser llamado otro, existen condiciones que moldean la forma en la cual aquellos que se sienten a disgusto con el mundo existente pretenden cambiarlo, es decir, la forma en la que se constituyen los criterios de la "razón práctica" tales como la experiencia histórica, la "existencia de un afuera que es cambiante y establece la relación con aquellos que han de ser considerados enemigos", y el modo en que se construye, desde los que quieren cambiar lo existente, el quiénes somos y por qué luchamos (Arditi, 2009: 235).

Reconocer los problemas para identificar el contenido del giro a la izquierda no significa dejar de señalar que efectivamente hay una discontinuidad respecto del periodo en el que el neoliberalismo se implantó en América Latina: una izquierdización de la política partidaria con gran diversidad en los rasgos de los gobiernos emanados de ella y un desacuerdo sobre el cambio, que posibilita su discusión. Frente a eso, Immanuel Wallerstein se preguntó "¿Qué suma todo esto?" Ciertamente no una revolución en el sentido tradicional del término. La izquierdización significa que el punto medio de la política latinoamericana, el locus del "centro", se ha movido considerablemente a la izquierda en los últimos diez años (Wallerstein, 2008); cambio sustancial que va en la dirección de un nuevo sentido común político e ideológico (Arditi, 2009: 240). Lo anterior representa una ruptura con el mundo neoliberal que se generalizó durante de la década del noventa, por lo que cabe preguntarse ¿Qué hay de nuevo en ese giro?, ¿qué sentido tiene la discontinuidad?, ¿desde dónde puede valorarse el cambio?

La reconfiguración del campo político en América Latina

Con el propósito de comprender y explicar las transformaciones ocurridas en la configuración de lo político en América Latina proponemos un encuadre general de las categorías y conceptos construidos desde la praxis de investigación, que son base y conclusión de una elaboración que tiene la intención de hacer inteligible el significado de la llegada de opciones de izquierda al gobierno y los elementos de cambio que este fenómeno contiene.

La articulación de ideas y conceptos que presentaré a continuación podría dar sentido a las transformaciones en el mapa político latinoamericano. Con esta propuesta pretendo realizar una aproximación a la forma en que se está reconfigurando el sentido común de lo político en América Latina o bien como lo plantea Wallerstein es una exposición de lo que considera-

mos “suma todo esto”. Utilizo centralmente los conceptos de configuración y reconfiguración reconociendo que el *giro a la izquierda* no representa una totalidad radicalmente distinta de lo existente pero sí contiene rasgos antagónicos y con potencial transformador.

Configuración y reconfiguración

Las transformaciones en la organización del campo político en aquellos países de América Latina que impugnan a la hegemonía neoliberal, están inmersas en las articulaciones y contradicciones de la lógica del funcionamiento capitalista y en los discursos que la sostienen. Estos cambios forman parte del esfuerzo por superar los marcos del modelo neoliberal y tienen distintos grados de avance y de profundidad en cada uno de esos países.

Cuando me refiero al campo político, estoy aludiendo al sentido en que Pierre Bordieu utiliza el término: “a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él y como un campo, de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en el estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o transformar su estructura” (Bordieu, 1983: 48).

El neoliberalismo produjo una serie de significados y sentidos que dan pauta a la forma en que se establecen las relaciones sociales y que están presentes en la organización institucional, los valores y prácticas de la política. Podemos hablar de una red de sentidos específica que da forma a la configuración neoliberal del campo político, marcada por los rasgos de la democracia procedimental; la consumación de la idea de que existe una separación entre lo político y lo económico como realidades disociadas; la implantación de formas tecnócratas de fetichización del poder, y un sentido generalizado de imposibilismo. La neoliberal, como todas las configuraciones, se forma bajo condiciones históricas concretas, por eso, la configuración de lo político es un proceso de producción de significados que están supeditados a la interacción con otros sujetos.

Una configuración es una red de códigos que, para su organización, requiere de conexiones con el conocimiento que se produce en lo cotidiano, con el sentido común, “donde una parte de los insumos serían signos emitidos por el otro en la interacción, esos signos no solo provienen de sujetos directamente, sino también de objetos físicos, estructuras de segundo o tercer orden imágenes del pasado o utopías del futuro” (De la Garza, 15: 2001). De la Garza utiliza esta noción para referirse a la estructura de la teoría como conjuntos de formas que representan objetos, como un continuum entre observables e inobservables que incluye un rango de términos que tienen relación con distintos niveles de precisión y claridad.

La configuración es una red de conceptos, valores y objetos coherentes o en contradicción; aunque este concepto también puede describir campos con estructuraciones ambiguas y, en general, con estructuras contradictorias. Las configuraciones pueden observarse a partir de conceptos ordenadores y definiciones de campos tales como: el político, el económico y el cultural, y en cada uno ellos es posible identificar conceptos ordenadores. Así, los campos no están separados de la configuración son parte de ella. Por otra parte, al proceso de cambio que impacta la forma en que se concibe la política, que modifica su práctica y que es parte de una reconexión de las partes del todo social, lo llamamos reconfiguración, retomando de la propuesta de Enrique De la Garza (1983).

Los vínculos entre la configuración y la hegemonía, permiten ubicar transformaciones con una perspectiva abarcadora, más allá de aquello que ocurre en el campo de lo político. La hegemonía es una configuración de configuraciones. El neoliberalismo es hegemónico y esto implica que no es un proyecto económico sino una forma de configurar la vida política, económica y cultural; por esta razón, proponemos verlo como configuración de configuraciones en la que están contenidos distintos campos. De esta manera, el campo político y las reconfiguraciones al interior no deben perder de vista el vínculo con los otros campos de la configuración hegemónica.

El giro a la izquierda puede ser solo una reorganización que refuncionaliza lo político con la totalidad hegemónica. O bien, un espacio de transformación relacionado con lo económico y lo cultural. Los alcances de estos cambios dependen de la capacidad de articularse como red de sentidos, valores y objetos frente al modelo neoliberal.

El neoliberalismo ha configurado de una forma particular el campo político. Lo que es exclusivo de la hegemonía neoliberal es la forma en que se ha fetichizado el poder. En cualquier configuración que ocurre en el capitalismo y para el capitalismo, las relaciones sociales se presentan cambiadas. La fetichización oculta las relaciones sociales que dan sustento al ejercicio del poder, y hace parecer que este último emana de las instituciones, que aparecen dotadas de atributos y capacidades naturales. De este modo, se invisibiliza el proceso histórico y las relaciones sociales que dieron origen al Estado. Si bien la institucionalización del poder es necesaria, no lo es ocultar el origen comunitario de las instituciones y presentarlas desprovistas de las demandas populares que les dieron sentido y existencia. Esta desarticulación, en el neoliberalismo, se legitimó con la democracia delegativa y se consolidó bajo los criterios de especialización y profesionalización; además que se encubre por la existencia de elecciones regulares y sistemas de partidos.

Karl Marx, en los debates de la Dieta Renana señala la formación del fetiche en la política: "Es cierto que la provincia tiene el derecho de crear-

se, en ciertas condiciones prescritas, estos dioses, pero, una vez que los ha creado, debe olvidar como el adorador de los fetiches, que se trata de dioses salidos de sus manos" (Marx, 1982: 187). Pierre Bourdieu (1987) señala la forma en que el sistema de representación encarna el fetiche en las personas, cosas o seres que se presentan como no deudores de quienes los han elegido para ser representados; a quienes "los mandantes" adoran reconociéndoles capacidades propias de poder. Es la pérdida de control del grupo sobre el representante la que deviene en una visión fetichizada de la realidad: "Se ha ocultado la cuestión del fetichismo político y el proceso al término del cual los individuos se constituyen (o son constituidos) en tanto grupo pero perdiendo el control sobre el grupo en y por el cual se constituyen (Bourdieu, 1987: 159)".

La reconfiguración del campo político: formas subalternas o antagonicas

La reconfiguración no es sinónimo de mejoría, de socialismo o de justicia, más bien es un reajuste que puede tener distintas salidas. Massimo Modonesi (2008) habla de dos tipos de reconfiguración en el caso de los movimientos sociales; una a la que llama subalterna y que si bien se caracteriza por la transformación de lo existente, solo logra la constitución de un nuevo tipo de alianzas y restablece los códigos centrales de la configuración. Estos cambios, que incluyen momentos de crisis y estabilización, mantienen la continuidad en el sentido de que refuncionalizan al sistema capitalista y resuelven el conflicto interno presentando un nuevo modo de relación subalterna que lo reedita, sin superar la contradicción del capital trabajo. La otra, que denomina antagonista, se caracteriza porque logra reactivar el pensamiento crítico; interpela el orden existente y trata de superarlo rompiendo con la supeditación del trabajo al capital. En esta reconfiguración, entendida como proceso, pueden ubicarse las rupturas de las líneas de continuidad y una suerte de desfuncionalización del sistema.

La reconfiguración antagonista del campo político requiere que los sujetos que estén en la disponibilidad de abandonar un código de creencias y adoptar otro, sean capaces de revelar la configuración existente de lo político e identificar aquello que produce el desencanto, la rabia y la frustración. Es decir, de ser conscientes de la configuración en la que se inscribe aquello que se impugna (que bien puede ser un hecho particular y cotidiano), lo que permite situar las bases, los límites y el conjunto de relaciones contenidas en ese modo de entender y organizar la vida. La crítica como parte de un modo de pensar antagónico, en un proceso de desnaturalización de la configuración existente para poder considerar posible el cambio, es al mismo tiempo la desfeticización del poder. Solo desde ese lugar es posible

plantear nuevas formas que permitan avanzar en una reconfiguración que sustituya la forma existente en un sentido antagónico.

Sin embargo, la reconfiguración hegemónica requiere de la reconfiguración no solo de un campo sino de todos los campos. En este sentido, es importante ubicar si la reconfiguración afecta elementos propios del capitalismo o solo partes de una configuración marcada por la modalidad histórica de la acumulación. Partiendo de que la hegemonía reside en un modo particular de la dominación y no en un lugar o grupo social, la aproximación que proponemos, parte de pensar lo hegemónico como una configuración que abarca al conjunto de relaciones sociales y que domina mediante el consenso. Por ello, lo que nos interesa saber es cómo se avanza en la producción de nuevos significados y redes de códigos hacia la reconfiguración de los campos de la política, la cultura y la economía en un sentido que permita la formación de una sociedad no capitalista y no dominante.

Consideramos que los alcances de estas reconfiguraciones, como procesos antagónicos, pueden ser leídos a la luz de dos elementos: primero, ubicando la capacidad de un proyecto para superar una configuración hegemónica con elementos antagónicos; segundo, analizando dentro de esos procesos las posibilidades de articular una crítica de la totalidad capitalista y otras formas de dominación.

La intensidad y amplitud de las impugnaciones en cada país, dan como resultado que algunos procesos críticos estén caracterizados por impugnaciones centradas en un enfrentamiento al modelo privatizador. En otros casos, en ellas se agregan elementos de crítica al campo político o a los esquemas culturales en los que se afianza el neoliberalismo; también existen las que desbordan los límites de la configuración neoliberal y objetan elementos del funcionamiento de sistema capitalista o del proyecto cultural de la modernidad. El tipo de impugnación y capacidad que tenga para articular distintos campos de un nivel de la estructura social, definirá su particularidad y sus alcances para la construcción un discurso contrahegemónico.

En la mayoría de los proyectos que le dan supremacía a lo electoral, se mantiene la idea de que la condición a transformar se resuelve al ampliar o salvaguardar el Estado social y al hacer efectiva la democracia representativa y procedimental. Por ende, en ellos no hay una propuesta profundamente anticapitalista ni una confrontación de gran amplitud al neoliberalismo, pues no desmontan la naturalización del campo político ni desfeticizan al poder.

Pero encontramos otros horizontes, mucho más claramente contruidos desde los movimientos sociales. En estos proyectos, al tiempo que se enfrenta al modelo neoliberal reivindicando la participación del Estado en

la economía a través de la producción y la distribución, existen impugnaciones de mayor amplitud y profundidad, en donde es posible identificar distintos tipos de negación que obedecen a condiciones que se han decidido transformar y se refieren a diferentes niveles de profundidad. Estas impugnaciones se dirigen a lo colonial, lo patriarcal, lo imperial, lo estatal, lo procedimental, lo representativo y otras.

La capacidad de articular una crítica en torno a los campos económico, político y a la democracia representativa hace particularmente amplio un proyecto, y ofrece la condición necesaria para que, efectivamente, pueda conformarse una alternativa al neoliberalismo que lo iguale en amplitud. Al avanzar en una crítica a los valores políticos que sostienen la democracia procedimental, se abre la posibilidad de erigir una impugnación amplia, abarcadora y desde la cual se puede pensar la condición a transformar desde la totalidad, instaurar la posibilidad de escapar de la fragmentación y disolución o adaptación de los logros del movimiento social, ya que la impugnación, cuando es fragmentada, no es capaz de construir contrahegemonía y corre el riesgo de refuncionalizar la existente en una reconfiguración subalterna de la hegemonía.

Si en la reconfiguración (como una condición necesaria para superar a la hegemonía neoliberal y al propio capitalismo) no se funda una nueva red de códigos que restituya el poder de la comunidad y lo coloque sobre el poder instituido como ejecutor, la nueva modalidad del capitalismo o el nuevo sistema social que se planteé, estará marcado por la corrupción del poder como poder autorreferencial. Si la reconfiguración del campo político es de tal forma que se restablecen las alianzas subalternas entre la comunidad y el poder instituido, se estarían refuncionalizando las relaciones en beneficio del capital y sus élites. El cambio en ese sentido, mantiene intacta la supeditación del trabajo al capital y todas sus formas de dominación derivadas. En oposición, la reconfiguración antagónica reconecta, rearticula, hace explícito todo aquello que había sido desconectado, desarticulado y fetichizado.

Sin embargo, la reconfiguración del campo político no es relevante sino está articulada con la totalidad. La amplitud de un proyecto le permite enfrentarse a otro proyecto hegemónico, ya que la hegemonía es una configuración de configuraciones, aun cuando, como en el neoliberalismo, se nos presente la realidad en campos desconectados. Las reivindicaciones que pretenden ser antagónicas y eficaces, tienen el reto de construir un sentido común coherente y abarcador en la misma escala que lo hace el sentido común dominante. La amplitud es resultado de un proceso de reflexión colectiva y de deliberación que solo se mantiene si la comunidad permanece atenta y dispuesta al ejercicio del poder, si sostiene con cierta intensidad la voluntad y el ejercicio de hacer.

La reconfiguración de una red de códigos, que para su organización

requiere de conexiones con el conocimiento producido en lo cotidiano, es una producción que se entiende desde la totalidad. Como toda red, está determinada por el orden y la jerarquía que ocupan los elementos que la integran y no por los elementos en sí. Los valores que constituyen la configuración, en sí mismos no conducen a una explicación del sentido que esta toma, pues es la ubicación que tienen en esa red y la relación que guardan con otros la que le imprime su sello particular. Por ello, los valores y recursos de los que se echa mano para ejercer el poder y llevarlo a la práctica, superan lo existente en función de la configuración de la que forman parte.

La reconfiguración es un proceso abierto, es un espacio-tiempo de transformación en el que, dependiendo de la intensidad con la que la comunidad participa, la profundidad de las impugnaciones y la amplitud que estas tengan de manera articulada, puede darse una reconfiguración subalterna o bien una reconfiguración antagonica.

En ese sentido, las transformaciones en el campo político que le dan un lugar protagónico a la comunidad, representan una novedad determinante frente a las prácticas experimentadas a lo largo de la historia de estos países y simbolizan un espacio abierto en el que es posible reconectar la política a la economía y a la cultura y desfetichizar el poder.

Referencias

- BOESNER, D. (2005). Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias. *Nueva Sociedad*, 197, 100-113.
- BOURDIEU, P. (1983). *Espacio social y campo de poder*. España: Anagrama.
- BOURDIEU, P. (1987). *Cosas dichas*. Argentina: Colección El mamífero Parlante, Gedisa.
- LACLAU, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LOZANO, W. (2005). La izquierda Latinoamericana en el poder: Interrogantes sobre un proceso en marcha. *Nueva Sociedad*, 197, 129-145.
- PARAMIO, L. (2006): Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.
- PETKOFF, T., (2005). Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, 197, 114-128.
- PETRAS, J. (1997). América Latina. La izquierda contraataca. *Nueva Sociedad*, 151, 27-36.
- VILAS, C. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, 197, 84-99.
- WALLERSTEIN, I. La cuestión real no es si América Latina se ha movido hacia la izquierda sino qué tan a la izquierda se ha movido. (2008, 19 de mayo). *La Jornada*. [En línea] disponible en < <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/19/index.php?section=opinion&article=032a1mun> > 20 de julio de 2011.

CUARTA PARTE

CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y
CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS EN
ECONOMÍAS NACIONALES



Necesidades de financiamiento para fortalecer la educación pública en Chile

*Jan Cademartori Dujisin**

Introducción

En el presente documento se evalúan los costos de algunas iniciativas tendientes a fortalecer la educación pública en sus tres niveles: pre-básica, escolar y superior. Estos cálculos pretenden obtener un orden de magnitud estimado, son preliminares y dependen de una serie de supuestos y parámetros que deben ser perfeccionados a futuro¹.

Existe la necesidad de recursos. De acuerdo al Banco Mundial, en 2008, Chile registraba un gasto público de 4,0% del PIB, incluyendo gastos de consumo y de capital. En contraste, la misma fuente estima el gasto del Estado en Argentina en 5,4% (2008); en Bolivia en 6,3% (2006); en Brasil en 5,1% (2007) y en Cuba en 13,6% (2008). La UNESCO, recomienda tener un gasto público de un 7% del PIB (OPECH, s/f: 2). Más aún, en Chile, solo la mitad de ese gasto se destina a instituciones públicas, el resto está dirigido a la educación subvencionada.

La diferencia se debe en gran medida al gasto público en educación superior. Los países de la OCDE destinan en promedio un 1,3% del PIB; Chile contribuye en cambio con un 0,5% del mismo (DIPRES, 2010). De acuerdo a un estudio de la OCDE y del Banco Mundial, el aporte de las familias y otros cargos, representan cerca del 80% del total del financiamiento de la educación superior en Chile; esta carga es tres o cuatro veces superior a la de los países europeos (Solimano, 2011). La privatización de la educación también se extiende a la educación básica y media. La participación de las familias en su financiamiento es mayor que en los países de la OCDE incluyendo a México. El número de estudiantes y de establecimientos del sector

* Economista y Doctor en Desarrollo. Académico Universidad Católica del Norte.

¹ En otro trabajo se discuten alternativas de financiamiento tributario (Cademartori, 2011b).

público ha disminuido entre los años 2008 y 1999, mientras que el del sector privado se ha incrementado notoriamente (*op. cit.*: Gráfico 6.1).

Este bajo aporte influye en la calidad y equidad de acceso a la educación. Las familias que requieren al sistema público de educación, quedan condenadas a un servicio de inferior calidad: salas hacinadas, docentes mal pagados, falta de medios de trabajo. Además, la educación en manos del mercado daña a toda la sociedad a través de una larga lista de consecuencias².

Este trabajo no pretende recomendar programas sino evaluar económicamente el costo de algunas propuestas. Los programas aquí evaluados se han escogido en función de las demandas de los movimientos sociales, la mayoría de las cuales pretende recuperar logros alcanzados antes de 1973 para avanzar hacia una educación que no agrave las distancias sociales. No obstante, frente a la falta de rigurosidad en la selección de los programas, considero que los mismos recursos podrían ser re-distribuidos sin alterar los totales. Para ello, se estiman costos incrementales, es decir, que deberían sumarse al actual gasto público en educación. Todos los costos son imputables a los nuevos programas que aquí se proponen³.

En la primera sección se analiza la educación superior. Los programas evaluados son: (a) financiar totalmente la matrícula pública de educación superior en el sector sin fin de lucro y (b) duplicar los fondos basales del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y educación superior Técnico Profesional. En la segunda sección se abordan la educación básica y media. Se evalúa duplicar la remuneración de sus maestros, su índice profesor/alumno y el número de salas. En tercera sección se aborda la educación preescolar, estimando el costo de extender la cobertura al 100% de los niños y duplicar la remuneración del educador. Finalmente se resumen los costos y se presentan ejecutados a un año y, en un calendario, a diez años.

Educación superior

El aporte fiscal para educación superior en Chile se divide entre los recursos que se asignan a las instituciones que imparten educación superior (financiamiento de la oferta) y los recursos que se asignan a los estudiantes (financiamiento de la demanda). Solo una parte del financiamiento a la demanda puede ser considerada aporte estatal, aquella que no se compone de créditos que más tarde deben pagar las familias.

Los recursos que van a la oferta son: el Aporte Fiscal Directo, el Aporte

² Ver Cademartori (2011a)

³ Las cifras están en miles de millones de pesos del 2010, si se desea convertirlas a millones de dólares corrientes, basta dividir las por dos (1US\$=5000).

Fiscal Indirecto, los Fondos para Fortalecimiento Institucional, los Fondos para investigación, y otros (programas especiales). El primero de ellos es el más importante ya que captura cerca de la mitad de los recursos que van a la oferta (ver cuadro 3). Los segundos abarcan: las becas de arancel, los créditos universitarios y otras ayudas estudiantiles. En 2006, los recursos asignados a los estudiantes representaron el 41% del aporte fiscal para educación superior, participación que aumentó a 66% en 2010 (DIPRES, 2010: 18).

Financiamiento de matrículas

Una de las propuestas analizadas se refiere al financiamiento, por parte del Estado, del 100% de las matrículas de las universidades que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, de los Institutos Profesionales y de los Centros de Formación Técnica. Alternativamente, con el mismo costo, se podría aplicar un sistema de cobro diferenciado de acuerdo al ingreso de los padres para generar becas de mantención a los alumnos más pobres.

Por simplicidad, hemos optado por el primer camino, que consiste en financiar todas las matrículas con gasto público a través de los impuestos generales de la nación. Esto haría más fácil fiscalizar los ingresos, pues las instituciones de educación superior probablemente tienen menos capacidad que el Servicio de Impuestos Internos para discriminar a las familias con poder de pago de matrículas. Para realizar esta estimación se elaboraron los siguientes supuestos:

- *Precio anual alumno.* Se escogieron precios intermedios fijados por instituciones para el año 2010: Ingeniería Comercial (arancel de referencia Universidad de Chile, Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y otras); Contador Auditor (INACAP-IP) y Técnico en Telecomunicaciones (DUOC, sede Alonso Ovalle (IP) (MINEDUC, 2011). Estos montos son mayores a los valores promedio del sistema en 2009 por alumno de CENDA (2011: Cuadro 5) en lo que respecta a IP (1,12 millones de dólares) y sobre todo a CFT (0,46 millones de dólares) pero son inferiores a los del sistema universitario con las privadas incluidas (2,79 millones de dólares).
- *Número de alumnos.* Se reajustó el número del año 2009 (DIPRES, 2010) con una tasa de crecimiento del 4% anual, representativa del crecimiento del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para el período 2006-2009.
- *Precio anual sistema.* Multiplicación de las dos columnas previas.
- *Aporte actual del Estado.* Se dividió el gasto del Estado en Becas de Matrícula Universitaria 2009 (DIPRES, 2010) como porcentaje del Precio Anual

Sistema. Esto arroja una tasa del 8%, que equivale a 152 mil millones de pesos. Esta cifra es algo menor de la estimación de 170 mil millones de pesos para el Presupuesto 2011 (Berner, *et al*, 2011:15). No se consideró los créditos porque finalmente los pagan los estudiantes.

- **Costo Estado** (mil millones de pesos). Se multiplica la diferencia entre la meta y la situación actual sobre el Precio Anual Sistema. En las otras universidades se supone que un 10% de la matrícula corresponde al selecto grupo de universidades privadas sin fines de lucro, con actividades de investigación y donde se reconocen los derechos de los Centros de Estudiantes ya aceptados en las universidades tradicionales.
- **Costo Estado (% PIB)**. Se divide Costo Estado en el PIB 2010 acrecentado en 5%.

Bajo estos supuestos, los costos para el Estado serían los siguientes:

Cuadro N° 1
Costo financiero matrículas

	Precio Anual Carrera / Alumno	N° Alumnos 2011	Precio Anual Sistema	Aporte Actual Estado	Meta	Resto	Costo Estado	Costo Estado
	MM\$ 2010	Miles	MM\$ 2010	%	%	%	MM\$ 2010	% PIB 2011
U. CRUCH	2,6	298	775	8,0	100,0	92,0	717	0,7
Otras Universidades	2,6	280	727	0,0	10,0	10,0	73	0,1
IP	1,3	205	267	0,0	100,0	100,0	267	0,2
CFT	1,1	119	131	0,0	100,0	100,0	131	0,1
Total		902	1.900				1.187	1,1

Fuente: Elaboración propia.

Por falta de información, nuestra estimación de costo de matrículas adolece de no restar la morosidad por Crédito Solidario, y sobre todo, por Crédito para Estudiantes Universitarios (CAE). En el año 2010, según DIPRES (*op. cit.*, 2010: 27) se estimaba un aporte fiscal a la demanda dividido en Compra de títulos y valores por CAE (214 mil millones de pesos) y Crédito Solidario (95 mil millones de pesos). El primero financia el crédito que no se recupera y además el subsidio del Estado a la tasa de interés. Sumando ambos créditos, el aporte del Estado fue cercano a 309 mil millones de pesos, del orden del 0,4% del PIB. La compra de valores y títulos del CAE puede ser considerada una pérdida por aquella significativa parte que jamás se recupera.

- En efecto, la baja tasa de cobrabilidad del CAE, se constata en un estudio de Banco Mundial donde se afirma: “El comportamiento de repago actual del CAE sugiere impagos acumulativos por encima del 50%; a nivel de mora, el CAE está destinado a destinar poco del efectivo desembolsado” (Banco Mundial, 2011:79). Por su parte, CENDA (2011), sostiene que el fisco ha venido recomprando anualmente alrededor de la mitad de los CAE otorgados por la banca, con un recargo de 38%, lo que para el año 2010, sumó 182 mil millones de pesos (0,2% del PIB).

Si asumimos arbitrariamente que el Estado jamás recupera este último monto, el costo neto por financiamiento directo de la matrícula, sin créditos, disminuiría en 0,2% del PIB: desde el 1,1% del PIB al 0,9% (ver cuadro 1). También se puede estimar una rebaja similar, suponiendo que el Estado recupera más tarde una parte del CAE comprado a los Bancos, pero se ahorra la morosidad del Crédito Solidario.

Aporte basal universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas

Actualmente, el Estado financia cerca de un 17% de los ingresos de estas universidades; lo cual considera su Aporte Fiscal Directo e Indirecto vía mejores puntajes. En cambio, los países de América Latina alcanzan un promedio superior al 66%. El país con menor aporte de aquellos que conforman la OCDE es Chile, pues países como Australia, Reino Unido y Estados Unidos tienen niveles de 43%, 61% y 66% respectivamente. Duplicar el aporte basal puede ser considerada, entonces, una meta conservadora ya que permitiría incrementar el aporte al 34% (Berner *et. al.*, 2011). Sin embargo, dada la brecha enorme existente, también puede ser considerada una meta realista.

En este trabajo se simula aumentando en 100% el aporte del Estado a las Universidades que pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, salvo en el Aporte Fiscal Indirecto porque tiene un acento regresivo⁴. No obstante, a diferencia de la propuesta de los economistas de la Universidad de Chile, se propone duplicar no solo el AFD sino los fondos de investigación y otros. Ello explica que, mientras nosotros consideramos un incremento de 244 mil millones de pesos, ellos postulen uno por 173 mil millones de pesos (*op.cit.*: 16). No se discutirá la forma en que se distribuye este aporte, pero resulta natural que sea mayor hacia las universidades estatales de carácter regional⁵.

⁴ El AFI entrega recursos adicionales a las Universidades con alumnos que llegan con mejores puntajes, concentrando los recursos en unas pocas grandes Universidades. Además éstos son obtenidos donde hay mejores ingresos.

⁵ El costo para el Estado se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro N° 2
Costo duplicar aporte basal Universidades del
Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
(Miles de millones, 2010)

Demanda Basal CRUCH:	2010 (p)	Meta	Diferencia	% PIB 2011
AFD	148	297	148	0,15
Investigación	61	122	61	0,06
AFI	21	21	0	0,00
Fortalecimiento	24	48	24	0,02
Otros	11	21	11	0,01
Total CRUCH:	265	509	244	0,25

Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES (2010: 16).

Creación de Red de Institutos y Centros de Formación Técnica Estatal

Actualmente, el Estado solo entrega financiamiento para la oferta a un par de Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT). El financiamiento se remite a la demanda, a través del CAE que financia las matrículas y que finalmente deben pagar las familias. Su costo permite bajar la tasa de interés. No existen razones de fondo para este tratamiento, al contrario, los estudiantes de educación superior de menor ingreso se encuentran en mayor proporción en los CFT-IP que en las universidades (CENDA, 2011: Gráfico 19).

En el sector sin fines de lucro, formado por entidades estatales y fundaciones sin fines de lucro, el ingreso por matrículas quedaría asegurado por el Estado si se aplica el programa propuesto en el primer apartado. Sin embargo, esto entrañaría financiamiento indirecto para los sostenedores con fines de lucro. Para evitarlo, estas instituciones tendrían que convertirse al sector sin fines de lucro o deberían ser traspasadas al Estado. Una parte importante del exagerado crecimiento de las universidades privadas debería ser convertido a este sector.

Habría, entonces que destinar un monto equivalente al incremento del Aporte basal a las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (propuesto en el punto anterior) es decir 244 mil millones de pesos en pesos del año 2010. Si esto fuera así, podría financiarse un monto equivalente a lo que actualmente requiere la matrícula de este sector. En efecto, según datos de CENDA (2011: 5) en el año 2009, el ingreso total de

los IP fue de 212 mil millones de pesos y el de los CFT de 49 mil millones de pesos, casi en un 100% aportado por las familias. Aplicando un reajuste por inflación, al año 2011 entonces, sus ingresos bordearían los 300 mil millones de pesos. Por otra parte, según el cuadro 1, el gasto por matrículas se estima en 400 mil millones de pesos.

Educación escolar

En este apartado se considera el financiamiento de una mejor calidad de la educación pública básica y media. Se propone aumentar al doble la remuneración del profesorado y el número de profesores por alumno, de modo que la cantidad de estudiantes en sala disminuya a la mitad. Además se considera la construcción de nuevas salas de clases para albergar a estos alumnos.

Aumento en la remuneración del profesorado

Diversas estimaciones han demostrado que la docencia escolar es la profesión peor pagada en el país, tanto al inicio del ejercicio profesional como durante el ciclo de vida laboral, esta diferencia es cercana al 50% (Berner *et. al*, 2011: 14).

El cuadro 3, presenta el número de profesores por dependencia y el costo de duplicar sus remuneraciones. Se ha excluido solo a los profesores del Sistema Particular Pagado y Corporaciones e incluido los docentes de aula, técnico-pedagógico, directivos, directores y otros. Se han introducido los siguientes criterios:

- *Remuneración por función.* Si bien, por falta de información, se ha planteado la misma remuneración inicial en las diferentes funciones, el resultado no cambia si se asume el mismo mejoramiento para todas (\$ 700 mil mensuales⁶).
- *Remuneración promedio.* Se ha supuesto una remuneración bruta mensual de \$700 mil de la siguiente manera. Se han reajustado los \$550 mil que es la remuneración promedio de un profesor titulado al quinto año de ejercicio, entre las tres Pedagogías incluidas por Bruner y Meller (2009). Esta cifra se encuentra en pesos del año 2009, luego, con su reajuste a pesos del 2010, llega a \$557 mil. Como corresponde a titulados del 2000-2001, es decir con poca experiencia, se ha incrementado a \$700 mil.

⁶ 1.400 dólares.

- **Cantidad profesores.** Estimada a partir de los datos de MINEDUC (2011) para el año 2009. Abarca los niveles de enseñanza: básica, media y adultos en las funciones de docencia, directivos y de apoyo. Para estimar los valores 2011 se incrementó la cantidad de profesores al año 2009 en 5,6%, aumento consistente con la tasa crecimiento promedio anual 1998-2009 de 2,8%.

Cuadro N° 3
Costo aumento remuneración profesores educación escolar

	Cantidad Profesores 2011	Salario Inicial	Salario Final	Costo Inicial	Costo Final	Mayor Costo	Mayor Costo
Tipo Establecimiento	Unidades	miles de pesos/ mes	miles de pesos/ mes	miles de millones/ año	miles de millones/ año	miles de millones/año	% PIB 2011
Municipal	77.562	700	1.400	652	1.303	652	0,60
Particular Subvencionado	73.986	700	1.400	621	1.243	621	0,57
Total	151.547	700	1.400	1.273	2.546	1.273	1,17

Fuente: Elaboración propia.

Disminución en el número de alumnos por profesor municipal

En algunos países más desarrollados, el número de alumnos por sala no supera los treinta, cuando se trata de idiomas y talleres ese número se considera excesivo. Lo mismo ocurre en la mayoría de los establecimientos particulares pagados de Chile.

Se plantea un incremento al doble en el número de docentes de aula que atienden a la población escolar en la educación municipal solo en los niveles básico y medio. Este incremento debería ser independiente del crecimiento, en el tiempo, de la población escolar. Se presupone que el Estado no requiere gastar en matrículas, ya que parece suficiente el actual número de egresados de carreras en Pedagogía (cien mil por año) y los interesados provenientes de otras carreras que podrían sentirse atraídos con las nuevas remuneraciones.

Con ello se obtiene el cuadro 4, según se aplique al nuevo personal el crecimiento de remuneraciones del punto anterior.

Cuadro N° 4
Costo contratación nuevos docentes

	N° Profesores 2009	N° Profesores 2011 (est)	Remuneración	Costo Anual	PIB 2011	Costo Anual
	Unidades	Unidades	M\$ mes	MMM\$ año	MMM\$ año	% PIB 2011
Remuneración actual	68.788	72.655	700	610	108.996	0,56
Nueva Remuneración	68.788	72.655	1400	1.221	108.996	0,12

Fuente: Elaboración propia.

Aumento de salas de de clases en establecimientos municipales

Para reducir el índice de alumnos por profesor propuesto en el punto anterior, se requiere mayor cantidad de salas. Se conjeturó que, por cada nuevo profesor, debe habilitarse una sala con su respectivo mobiliario; por tanto, se necesita duplicar la cantidad de salas para duplicar el número de profesores (ver cuadro 5). Se trata de un supuesto extremo ya que, en la práctica, muchos cursos pueden mejorar con dos profesores en la misma sala, un profesor titular y un profesor ayudante.

Se han efectuado los siguientes supuestos:

- Esta es una inversión que no requiere ser repetida cada año como ocurre con las medidas anteriores. Los valores presentan el costo total de construcción, que como porcentaje del PIB 2011, exagera la realidad. Basta imaginar que la inversión demore dos años para que represente la mitad del PIB de cada año. En el segundo formato, el costo de la Inversión Total se divide en 10 años.
- Se estimó el metro cuadrado de construcción de sala en 25 UF (\$ 555 mil) previa consulta a un experto. Una sala con capacidad para 30 alumnos (2 m² por alumno) se evaluó en 35,1 millones de dólares, incluyendo sus muebles incorporados en la sala (2,1 millones de dólares). Según Ordenanza General de Construcciones, las salas de clases deberán tener como mínimo 1,50 m² por alumno (Gaete, 2011: 17). Desde luego que estos presupuestos dependen ampliamente del tipo de construcción, de la zona del país y del tipo de muebles, por ello deben ser mejorados con mayor información.
- Se añade a lo anterior un mayor gasto corriente por mantención, aseo y reparaciones de mobiliario, que se agrega al cuadro 5. Se conjetura que este gasto anual representa el 5% del valor de la construcción.

Cuadro N° 5
Costo aumento salas de clases

Nuevos Profesores	Unidades	72.655
Relación Sala/Profesor		1
Nuevas Salas	Unidades	72.655
Costa Sala	MM\$	35,1
Costo Total Inversión	MMM\$	2.550
Costo Inversión	% PIB 2011	2,34%
Período Construcción	Años	10
Costo por año	MMM\$	255
Costo por año	% PIB 2011	0,23%
Gasto Mantención	MMM\$	128
Gasto Mantención	% PIB	0,12%

Fuente: Elaboración propia.

Educación preescolar

Esta abarca a los niños entre 0 y 6 años. Nuestra estimación utiliza la información de base sobre cobertura y costo actual contenida en Berner (*et. al.*, 2011), pero nuestra propuesta difiere de ese trabajo en la ampliación de la cobertura a todos los niveles mediante un subsidio decreciente con el quintil del ingreso. En lo que respecta a la calidad, se considera duplicar las remuneraciones de los profesores.

Cobertura 0-4 años

Los partidos políticos agrupados en la Concertación plantearon como meta aumentar la cobertura 0-4 años en los tres quintiles más pobres hasta alcanzar 60% de los niños en edad de asistir. En esta propuesta, había un subsidio de 100% parejo hasta el tercer quintil, sin subsidio para los tramos siguientes (*op. cit.*).

En nuestra propuesta, simulamos un sistema de cobro progresivo de acuerdo al ingreso familiar, con el que se pretende conseguir una cifra cercana al 100% de cobertura. Este sistema parece mejor que la gratuidad si genera incentivos para enviar a los niños a un establecimiento preescolar solo en la medida que haya que abandonar un empleo. Si existe ese empleo, algún medio se tiene para pagar por el niño.

No obstante, ello depende del ingreso familiar. En el cuadro 6, que proponemos a título ilustrativo, el quintil más pobre recibe un subsidio del 95% del costo de la matrícula; el subsidio disminuye hasta llegar al 25% para el último quintil. El costo del subsidio se calcula multiplicando el subsidio por pupilo por el universo de población escolar en edad de asistir.

Cuadro N° 6
Costo aumento cobertura edad 0-4 años

Quintil	Cobertura Actual	Total Alumnos	Subsidio Meta	Subsidio Actual	Costo Alumno	Costo Actual Fisco	Costo en la Meta	Costo Adicional	Costo Adicional
%	%	Miles Alumnos	% Matrícula	% Matrícula	M\$ Año	MMM\$	MMM\$	MMM\$	% PIB 2011
I	17,0	273	95,0	100,0	755	35	196	161	0,15
II	18,0	231	85,0	100,0	755	31	148	117	0,11
III	19,0	169	75,0	100,0	755	24	95	71	0,07
IV	20,0	140	50,0	0,0	755		53	53	0,05
V	34,0	98	25,0	0,0	755		18	18	0,02
Total	20,0	910					-	420	0,39

Fuente: Elaboración propia a partir de Berner *et al.* (2011).

Se asume el costo anual por alumno en jardín clásico, equivalente a \$754.867 en 2006. Este es el valor máximo, entre una serie de valores referenciales, propuesto en Berner. También suponemos (por falta de información) que el tercer quintil tiene actualmente un 100% de subsidio de matrícula, y que no hay subsidio para los quintiles siguientes. El valor total del programa coincide con la propuesta de la Concertación, solo que distribuido de modo diferente. Se presupone que los nuevos ingresos por matrícula permiten cubrir los costos de nueva infraestructura.

Cobertura 4 - 5 años

Se aplican los mismos criterios y fuentes de información del punto anterior, es decir un subsidio decreciente con el nivel de ingreso; se postula arbitrariamente que con ese subsidio se alcanzaría un 100% de cobertura y se asume un costo por matrícula anual de cada alumno por \$ 742.486 y una ración alimenticia diaria que al año cuesta \$ 244.175, lo cual suma aproximadamente un costo de \$ 1 millón, por alumno al año.

Comparativamente, el costo fiscal es menor que en el tramo de edad

0-4 años ya que la cobertura inicial es mayor y el universo de niños pertenece a un tramo de edad más pequeño de solo dos años. La propuesta del gobierno para este nivel escolar es alcanzar la cobertura universal en kinder en 2014 y la cobertura universal en prekinder en 2018 para los dos primeros quintiles. En el caso de la Concertación, no era posible valorar su propuesta.

Cuadro N° 7
Costo aumento cobertura edad 4-5 Años

Quintil	Cobertura Actual	Total Alumnos	Subsidio Meta	Subsidio Actual	Costo Alumno	Costo Actual Fisco	Costo en la Meta	Costo Adicional	Costo Adicional
%	%	Miles Alumnos	% Matricula	% Matricula	M\$ Año	MMM\$	MMM\$	MMM\$	% PIB 2011
I	71,0	129	95,0	100,0	1.000	91	122	31	0,03
II	78,0	112	85,0	100,0	1.000	88	95	7	0,01
III	80,0	88	75,0	100,0	1.000	70	66	-4	0,00
IV	82,0	76	50,0	0,0	1.000		38	38	0,03
V	93,0	48	25,0	0,0	1.000		12	12	0,01
Total	79,0	453					-	84	0,08

Fuente: Elaboración propia a partir de Berner *et al.* (2011).

Aumento de remuneraciones en el nivel preescolar

Se propone duplicar las remuneraciones del educador sector municipal y particular subvencionado ya que la actual es todavía inferior a la de los maestros de la educación escolar. Para estimar el costo (ver cuadro 8) se plantean las siguientes hipótesis:

- *Remuneración promedio.* Se ha supuesto una remuneración bruta mensual actual de \$600 mil de la siguiente manera: Se han reajustado los \$450 mil, remuneración promedio aproximada de un educador titulado al quinto año de ejercicio en Bruner y Meller (2009). Esta cifra se encuentra en pesos del año 2009, luego, con su reajuste IPC a pesos del 2011, llegaría a \$446 mil. Como corresponde a titulados del 2000-2001, es decir con solo cinco años de experiencia, se ha incrementado a \$600 mil. Esta cifra permite mantener la diferencia de \$100 mil con los profesores, señalada para el año 2009.
- *Cantidad profesores.* Obtenida a partir de los datos de MINEDUC para el año 2009. Para estimar los valores 2011 se incrementó la cantidad de

profesores al año 2009 en 5,6%, aumento consistente con la tasa crecimiento promedio anual de todo el profesorado 1998-2009, de 2,8%.

Cuadro N° 8
Aumento remuneraciones educadores sector preescolar

	N° Profesores 2009	N° Profesores 2011 (est)	Remuneración Inicial	Remunera- ción Final	Costo Inicial Anual	Costo Final Anual	Mayor Costo Anual	Mayor Costo Anual
	Unidades	Unidades	M\$ mes	M\$ mes	MM\$ 2010	MM\$ 2010	MM\$ 2010	% PIB 2011
Municipal	7.829	8.269	600	1.200	60	119	60	0,05
Particular Subvencionada	8.317	8.785	600	1.200	63	126	63	0,06
Total	16.146	17.054	600	1.200	123	246	123	0,11

Fuente: Elaboración propia.

Resumen de gastos y Programa de Transición

En base a los resultados anteriores, se obtienen los siguientes cuadros. En el cuadro 9 se cumple la meta al final del año 2012 y ello se financia con el PIB del año 2011. A partir del año siguiente, debe mantenerse este gasto. Sin embargo, el mismo cuadro cuantifica la construcción de salas bajo dos escenarios. En el primero, se supone construcción en un año, cuya carga representa al 2,3% del PIB, es decir, cerca de la mitad del esfuerzo del año. En el segundo escenario, esta construcción se implementa gradualmente para terminar diez años después. En el mismo cuadro, el programa se aplicaba en un año. En un programa de transición a diez años, los recursos se van sacando del PIB de cada año hasta completar, pasado ese tiempo, el 100% de la meta (ver cuadro 10). Esta evolución comprende la construcción de salas de clases tanto como los gastos de consumo.

Para comprender el cuadro 10, hay que distinguir entre el crecimiento de los gastos de consumo y el de los gastos de inversión. A los gastos de consumo del año, se va sumando el gasto acumulado al año anterior. Por ejemplo, la incorporación de nuevos profesores en el año 2014, aumenta la planilla de remuneraciones con los profesores nuevos del año 2014 y con los profesores contratados entre el año 2011 y el año 2014. Con la inversión en cambio, se divide la inversión en diez cuotas anuales, pero se agrega un gasto en mantención, equivalente al inverso de la vida útil de la inversión acumulada al año corriente. Los supuestos específicos al crecimiento de cada partida se presentan en el cuadro 11.

Cuadro N° 9
Resumen costos Programa Sin Transición

	Construcción en 10 años		Construcción en un año	
	Costo Total	Costo Total	Costo Total	Costo Total
	\$ MMM 2010	% PIB 2011	\$ MMM 2010	% PIB 2011
Educación Superior:	1.675	1,54	1.675	1,54
Demanda Matriculas	1.187	1,09	1.187	1,09
Oferta Universidades CRUCH	244	0,22	244	0,22
Oferta IP y CFT	244	0,22	244	0,22
Educación Escolar:	2.905	2,66	5.200	4,77
Remuneraciones	1.416	1,30	1.416	1,30
Profesores/ Alumno	1.221	1,12	1.221	1,12
Salas de Clases	255	0,23	2.550	2,34
Mantener Salas Nuevas	13	0,01	13	0,01
Educación Pre Escolar:	628	0,58	628	0,58
Subvención 0-4 años	420	0,39	420	0,39
Subvención 5-6 años	84	0,08	84	0,08
Remuneraciones	123	0,11	123	0,11
Total	5.207	4,78	5.207	6,88

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 10
Costos de un Programa de Transición
(MMMS, 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Educación Superior:	167	335	502	670	837	1005	1172	1340	1507	1675
Financiar Matricúlas	119	237	356	475	594	712	831	950	1068	1187
Aporte Basal Universidades GRUCH	24	49	73	98	122	146	171	195	219	244
Aporte Basal IP y CFT	24	49	73	98	122	146	171	195	219	244
Educación Escolar:	452	692	932	1.171	1.411	1.651	1.890	2.130	2.370	2.609
Duplicar Remuneración	102	211	327	452	587	730	884	1050	1226	1416
Duplicar Profesores/ Alumno	122	244	366	488	610	732	854	976	1099	1221
Duplicar Salas de Clases	255	255	255	255	255	255	255	255	255	255
Mantener Salas Nuevas	13	26	38	51	64	77	89	102	115	128
Educación Pre Escolar:	62	124	185	247	309	371	433	495	556	618
Mayor Cobertura 0-4 años	42	84	126	168	210	252	294	336	378	420
Mayor Cobertura 5-6 años	8	17	25	34	42	51	59	67	76	84
Duplicar Remuneración	9	18	28	39	51	63	77	91	107	123
Total	682	1.151	1.620	2.088	2.557	3.026	3.495	3.964	4.433	4.902
% PIB 2011	0,6%	1,1%	1,5%	1,9%	2,3%	2,8%	3,2%	3,6%	4,1%	4,5%
PIB año	108.996	112.266	115.634	119.103	122.676	126.357	130.147	134.052	138.073	142.215
% PIB año	0,6%	1,0%	1,4%	1,8%	2,1%	2,4%	2,7%	3,0%	3,2%	3,4%

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 11
Supuestos Programa Transición

Educación Superior	
Financiar Matriculas	En el primer año el Estado subsidia el 10% de la matrícula de cada alumno, 20% en el segundo año, 30% en el tercero y así hasta alcanzar el 100% de la meta en 10 años. Se asume que el número total de alumnos del CRUCH, IP y CFT permanece constante. El aumento de la cobertura tendría que ser financiado con el crecimiento económico.
Duplicar Aporte Universidades CRUCH	En cada año aumenta el aporte en un 7,18% sobre IPC de modo que en 10 años éste se ha duplicado.
Ayudar Financiar IP y CFT	En cada año el Estado destina un aporte creciente para formar una red pública de establecimientos y/o subsidiar a fundaciones sin fines de lucro que mejoren infraestructura.
Educación Escolar:	
Duplicar Remuneración	En cada año aumenta la remuneración en un 7,18% sobre IPC de modo que en 10 años ésta se ha duplicado.
Duplicar Profesores/ Alumno	En cada año se avanza un décimo de la meta que se añade al monto acumulado al año previo.
Duplicar Salas de Clases	En cada año se construye un décimo de la meta. Se agrega un 5% sobre el monto acumulado para financiar mantención y limpieza.
Mantener Salas Nuevas	Cuesta 5% del valor construido acumulado al año previo.
Educación Pre Escolar:	
Mayor Cobertura 0-4 años	En cada año se avanza un décimo de la meta que se añade al monto acumulado al año previo.
Mayor Cobertura 5-6 años	En cada año se avanza un décimo de la meta que se añade al monto acumulado al año previo.
Duplicar Remuneración	En cada año aumenta la remuneración en un 7,18% sobre IPC de modo que en 10 años ésta se ha duplicado.
PIB	Se supone que el PIB está estancado.

Fuente: Elaboración propia.

Con estos supuestos se construye un programa de transición a diez años, que en un primer ejercicio es financiado por una economía estancada (% PIB 2011). Alternativamente, (penúltima fila del cuadro 10) se supone un crecimiento económico del PIB por habitante de 3%. Este aumento expresa un crecimiento del PIB del 4% al año, menos un aumento de la población al 1%, representativo del aumento demográfico 2000-2010. En el último año, el programa representa un 3,4% del PIB (última fila del cuadro 10).

Conclusiones

En el presente trabajo se evaluó el orden de magnitud de los costos de algunas propuestas educacionales que apuntan a recuperar el compromiso del Estado por la educación pública. De cumplirse los programas evaluados, el Estado tendría que duplicar el gasto público en educación y, de este modo, se alcanzaría la recomendación de la UNESCO.

Los programas evaluados fueron:

- Matrículas de Educación Superior gratuita.
- Duplicar el aporte del Estado a las Universidades del CRUCH y aportar una suma equivalente a la Educación Superior No Universitaria.
- Duplicar la Remuneración de los Maestros de Educación Prebásica, Básica y Media.
- Disminuir a la mitad la cantidad de alumnos en salas de Educación Básica y Media.
- Alcanzar el 100% de cobertura en la educación preescolar mediante aporte a las matrículas.

El costo de aplicar de manera inmediata los programas evaluados, representa un 6,9% del PIB 2011. Financiar el mismo desde el primer año, pero dejando terminada la construcción de salas al cabo de diez años, significaría adicionar al actual gasto en educación pública (4% del PIB) otro 4,8% del PIB cada año en una economía que no crece. Sin embargo, si parte del crecimiento económico por habitante (3% promedio anual) se destinara a este objetivo, el mayor gasto de los programas representaría, en el primer año, un 0,6% del PIB y un 3,4% del mismo en el año diez.

Debido a la falta de información, estas cifras no consideran el ahorro de recursos, que implica reemplazar las becas de matrícula y los créditos por un sistema de matrículas pagadas por el Estado (del orden del 0,2% del PIB). Tampoco se ha restado el ahorro de recursos públicos, que implica mayor equidad y calidad en la educación.

Salvo en lo que respecta a la educación preescolar, se ha supuesto que se mantiene la cobertura. El financiamiento estatal se justifica de todas maneras porque impide seleccionar a los alumnos por su cualidad económica y además evita que las instituciones compitan por captar alumnos. Sin embargo, es razonable esperar que la deserción estudiantil en la educación superior disminuya si las matrículas son financiadas por el Estado. En cualquier caso, este aspecto merece un estudio aparte.

Este trabajo puede ser comparado con otro previo, encargado por el Senado a un grupo de economistas de la Universidad de Chile en medio del conflicto estudiantil (Berner *et. al.*, 2011), que aportó datos valiosos y tuvo la virtud de ser el primer intento, del mundo académico tradicional,

en dimensionar los recursos necesarios para ciertas reformas. En nuestra propuesta, en vez de asegurar cobertura a ciertos quintiles, se asumió gradualidad en las matrículas de educación superior, gastos importantes en remuneraciones y en infraestructura.

Referencias

- BANCO MUNDIAL, (2011, 8 de marzo). *Programa de Crédito con aval del Estado (CAE) de Chile. Análisis y Evaluación* [En línea] disponible en <<http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Informe-Programa-de-Cr%C3%A9dito-con-Aval-del-Estado-versi%C3%B3n-espanol-2011-05-27.pdf>> 16 de agosto de 2011.
- BERNER, H., GÓMEZ-LOBO, A., HOJMAN, D., LANDERRETCHÉ, O. et. al. (2011). Costos y financiamiento de la educación chilena. *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, 9.
- BRUNER, J. J. Y MELLER, P. (2009). *Futuro laboral 2009-2010* [En línea] disponible en <www.futurolaboral.cl> 3 de agosto de 2011.
- CADEMARTORI, J. (2011a). Relaciones entre la calidad, el lucro, y la educación de mercado (Documento de Trabajo) Departamento de Economía Universidad Católica del Norte [En línea] disponible en <sites.google.com/a/ucn.cl/jcademar/publicaciones>
- CADEMARTORI, J. (2011b). Fuentes de Financiamiento para una Educación sin fines de lucro. (Documento de Trabajo) Departamento de Economía Universidad Católica del Norte [En línea] disponible en <sites.google.com/a/ucn.cl/jcademar/publicaciones>
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA) (2011). *Informe de financiamiento de la educación superior en Chile: problemas y propuestas*. CENDA: Santiago de Chile.
- CONFEDERACIÓN DE ESTUDIANTES DE CHILE (CONFECH) (2011, 8 de septiembre). Bases para un sistema gratuito de Educación Superior (Documento de la CONFECH) modificado por la Federación de Estudiantes de la Universidad de Valparaíso (mimeo).
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (DIPRES) (2010). *Inversión pública en educación superior en Chile. Avances 2006-2010 y Desafíos*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda.
- GAETE, M. Y ZULETA, R. (2011, 8 de septiembre). *Definición técnica de capacidad de salas*, Universidad Católica del Norte [Presentación].
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDUC) (2011). Anuario estadístico 2009 [Documento Excel] [En línea] disponible en <http://w3app.mineduc.cl/Ded-Publico/anuarios_estadisticos> 28 de agosto de 2011.
- OBSERVATORIO CHILENO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS (OPECH) (s/f). *Financiamiento de la educación chilena* [En línea] disponible en <<http://www.>>

opech.cl/bibliografico/doc_movest/financia_educa.pdf> 23 de agosto de 2011.

PACHECO, F., ELACQUA, G. Y BRUNNER, J.J. (2005). *Educación pre-escolar. Estrategia Bicentenario*, Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez, Ministerio de Educación-Ministerio de Educación Fundación Integra-Junta Nacional de Jardines Infantiles.

SOLIMANO, A. (2011). *Chile and the neoliberal trap: Chile after the Pinochet regime*. Santiago de Chile: Cambridge University Press, International Center for Globalization and Development (manuscript).

La resistencia estudiantil y el fracaso de la educación de mercado en Chile

*Francisco Herreros Mardones**

El balance del prolongado conflicto de la educación en Chile, iniciado en el mes de mayo de 2011, por un potente y transversal movimiento social por la educación pública, es todavía incierto, en la medida que en lo inmediato no consiguió doblegar el ideologismo extremo del Gobierno, lo cual hace que la posibilidad de obtener sus demandas dependa de su capacidad para sostener su actividad y sumar a nuevos actores.

Pero aún cuando ahora no consiga tumbar al modelo de educación de mercado, la derrota estratégica que le asestó es de tal magnitud y la incapacidad e impotencia del sistema político e institucional para procesar la demanda del movimiento estudiantil es tan manifiesta, que ese resultado parece cuestión de tiempo. Al grito de “y va a caer la educación de Pinochet”, los estudiantes no solo encarnan la manifestación del fracaso de la “modernización” neoliberal de la educación, sino que plantean una impugnación global al modelo y a la estructura institucional que lo sostiene. Frente a esta interpelación, el argumento usual de la ortodoxia neoliberal, para oponerse a cualquier medida redistributiva, es que esta interfiere en la óptima asignación de los recursos y genera ineficiencia.

El desplome de la educación de mercado proporciona un inmejorable ejemplo para demostrar que el modelo neoliberal, más que una estrategia de desarrollo concebida en función del bienestar social, es un discurso ideológico que enmascara un modo específico de apropiación y dominación y sostiene que los únicos mecanismos para la movilidad social, son el crecimiento y la educación. Sin embargo, la evidencia empírica de tres decenios de “modernización” muestra que el sistema educativo chileno se transformó en un dispositivo reproductor de la desigualdad intrínseca del modelo, que no es un efecto indeseado o una falla de mercado, sino una necesidad del mismo.

* Periodista. Ex director de revistas *Cauce*, *El Siglo* y *Pluma y Pincel*. Actual director de Diario RED Digital. Premio de Periodismo Rey de España, 1988.

La crisis de la educación representa el espejo de la crisis del modelo. Si este no cae por la acción de la revolución estudiantil 2.0, el remate de la obra lo hará el movimiento 3.0 u otros, porque treinta años de aplicación dogmática y sin concesiones bastan para demostrar que el sistema de educación de mercado no funciona, ni siquiera para facilitar el proceso de acumulación.

La “modernización” neoliberal

La modernización de la educación, en clave neoliberal, ya venía de contrabando en la Constitución Política instalada por el fraudulento plebiscito de 1980. En el inciso 10° del artículo 19, se relativiza la obligación impuesta al Estado en la Constitución anterior: “La educación pública es una atención preferente del Estado (...) Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”. Pero en el 11°, se aclara que:

“La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” [y pocas líneas después] “los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos” (...). “Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento” (Constitución Política de la República de Chile, 2009 :14).

Esta fue la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.952 (LOCE) promulgada el 9 de marzo de 1990 (el último día hábil del Gobierno de Pinochet) la cual, en esencia, coloca al sistema educacional chileno dentro de las concepciones, matrices y orientaciones estratégicas del dogma neoliberal.

El traspaso de la gestión educativa a instituciones intermediarias se inauguró con el D.L. N° 18.952, del 10 de agosto de 1979, que transfirió cierto número de establecimientos de educación técnico-profesional a corporaciones privadas. Los Decretos N° 4002 de 1980, y N° 300 de 1981, modificaron los planes y programas de la educación básica y media, respectivamente. El D.F.L. N° 13.053 de 1980, dispuso el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades y estableció el cambio del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, mediante subvenciones portables o “*vouchers*”, sobre la base de la asistencia media de los alumnos. El D.L. N° 3.541 y los D.F.L. 1 a 24, de 1981, reestructuraron la educación superior, reorganizando la Universidad de Chile, a la cual se le cercenaron

las sedes regionales y el Instituto Pedagógico. Por otra parte, se recortó la subsidiariedad, lo cual significó la reducción del aporte fiscal y la introducción de criterios de competencia para obtener el Aporte Fiscal Indirecto; se impulsó la creación de institutos profesionales y centros de formación técnica, la apertura de la educación superior a universidades privadas y se eliminaron doce de las carreras pedagógicas con rango universitario exclusivo, entre otras medidas.

Este conjunto de políticas privatizadoras remató con la LOCE, la cual dispuso que todos los establecimientos educacionales, financiados por el Estado, serían manejados por “sostenedores” municipales o particulares.

Cuasi mercado de la educación

De esa manera abrupta, inconsulta, irrestricta y sin anestesia, en menos de dos años los economistas de Chicago (que por entonces habían obtenido una victoria decisiva sobre las corrientes nacionalistas y corporativistas al interior del régimen militar) liquidaron un sistema de educación que había tomado décadas construir, y lo sustituyeron por un experimento que no registraba otro antecedente que no fueran las delirantes y agresivas teorías de economistas de la sociedad Mont Pelerin, como Friederich von Hayek, Milton Friedman, Arnold Harberger y Ludwig von Mises, entre otros. Lo pudieron hacer de manera anticipada, porque el terrorismo de Estado, perpetrado por el régimen militar, posibilitó las condiciones que entonces ningún régimen democrático en el mundo hubiera osado permitirse. No ahorraron ninguno de los lineamientos estratégicos de lo que en la década del ochenta se conocería como modelo neoliberal, remozado en la década del noventa por el denominado Consenso de Washington.

En primer lugar, despojaron al Estado de su responsabilidad de garantizar la educación pública igualitaria y reemplazaron su rol por el de subsidiario, como agente interventor que actúa en aquellos lugares donde el mercado no quiere o no puede satisfacer la demanda por educación. Enseguida, crearon el *cuasi* mercado de la educación, donde los servicios que antes proveía el Estado, se empezaron a transar a través de relaciones mercantiles, mientras la lógica de servicio fue reemplazada por la obtención de rentabilidad. En directa relación con lo anterior, se cambió el subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, mediante los subsidios portables o “*vouchers*”, lo cual tuvo como contrapartida, la restricción del financiamiento estatal a los establecimientos públicos, con la finalidad de permitir el desarrollo del *cuasi* mercado de la educación.

El Ministerio de Educación dejó de entregar financiamiento regular a los colegios públicos (más allá del mismo subsidio por alumno que otorga a los colegios particulares subvencionados) con el argumento de res-

guardarlos de la “competencia desleal” del sector público. La lógica de esta transformación apunta a que los usuarios o demandantes, al disponer de recursos, buscarán la manera más conveniente de proveer educación para sus hijos, lo cual consagra la “libertad de elección”, uno de los fundamentos del ideal neoliberal.

Mientras se dejó a la libre competencia al *cuasi* mercado educacional, la “eficiencia” del sistema se complementó con la focalización de los subsidios estatales en los sectores de menores ingresos, que por efecto de la lógica de la rentabilidad, se concentraron en la educación municipal. Además, se aplicó el criterio de descentralización, con la idea de reducir, en todo lo posible, la intervención del Estado para facilitar la privatización. De esta manera, los establecimientos que permanecieron en el sector público, destinados a la población de menores recursos, fueron transferidos a los municipios.

La “modernización” de la educación superior fue aún más drástica. Primero se decretó la libertad de crear universidades. Segundo, tanto públicas como privadas tuvieron que obtener su financiamiento directamente de los alumnos, o mejor dicho, de los usuarios o clientes. El aporte estatal a las universidades públicas fue reemplazado por un sistema indirecto de subsidios a los puntajes altos, que las obligó a competir por esos alumnos. De hecho, en la Universidad de Chile, el aporte fiscal por medio del Aporte Fiscal Indirecto llega al 14% de su gasto total y esa proporción es menor en otras universidades públicas. Aún más, se generó un segundo *cuasi* mercado, el de los créditos bancarios para estudiantes universitarios, con y sin aval del Estado.

Las reformas impotentes

La desigualdad en la educación, que trajo la “modernización” neoliberal, fue tan brutal, que su mitigación no podía sino ocupar un espacio preferente en los programas de gobierno de los cuatro Gobiernos concertacionistas.

No obstante, por razones asociadas a la naturaleza del modelo, dichos esfuerzos y la entrega de mayores recursos no se traducen en resultados, no mejoran la calidad de la educación ni reducen la creciente brecha de desigualdad por factores socioeconómicos. Incluso la política del empuje catastrófico, resultante del sistema electoral binominal, terminó no solo desnaturalizando las dos reformas operadas durante el ciclo concertacionista, sino profundizando el sesgo de mercado en la educación.

Las reformas de los años 1990-1997 apuntaron a cuatro ámbitos principales: el financiamiento del sector; la regulación de la profesión docente; el mejoramiento de los procesos educativos; y la construcción de consensos políticos respecto a la necesidad de cambios en educación.

Respecto del primer punto, se hizo un importante esfuerzo que se tradujo en un incremento del gasto en educación desde US\$ 1.594 en 1990 a US\$2.235, promedio de 1996, lo que equivalió a un incremento del gasto en educación/gasto social del 13,1% al 15,6%; y del gasto en educación/PIB desde el 2,5% al 3,1%, mientras la matrícula total subvencionada subió de 2,5 a 3 millones de alumnos; y el monto de la subvención de US\$ 21,7 a US\$35,5.

A partir de 1993, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas, a los liceos municipales y a los colegios particulares subvencionados, cobrar un copago a las familias, para complementar la subvención fiscal. El problema fue que la última disminuiría proporcionalmente mientras mayor fuera el aporte familiar.

Esto tuvo como contrapartida el inicio de dinámicas de segmentación en la educación pública, al diferenciar por niveles de ingresos o recursos y de segregación social, al excluir a las familias que no podían pagar. Consecuencias que significaron un atentando contra los criterios de equidad expresados en el discurso.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos, se aprobó el proyecto que creó la Subvención Preferencial, el cual incluyó subvención a los alumnos de educación preescolar, y una reforma constitucional que hizo gratuita y obligatoria la enseñanza media.

Sobre la regulación al magisterio, con la Ley N° 19.070 de 1991, el Gobierno instituyó el Estatuto Docente, que estableció una regulación nacional de condiciones de empleo, tales como jornadas de trabajo, horarios máximos y régimen de vacaciones; además, una estructura común de remuneraciones, con bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles.

La derecha y su prensa descalificaron el estatuto argumentando que representaba una reversión de las medidas liberalizadoras de la década del ochenta y una contradicción profunda con el sistema de financiamiento de subvención por alumno, puesto que dificultaba a los sostenedores efectuar modificaciones de su planta docente, ajustándolos a la matrícula y, por tanto, al monto de los recursos percibidos lo que, en sus palabras “rigidizaría” la gestión. No obstante, dicha ley significó un retroceso desde el punto de vista de los docentes, pues flexibilizó las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente, e introdujo el criterio de vincular remuneraciones con evaluación de desempeño.

Entre las políticas de mejoramiento en el quehacer educativo, cabe mencionar el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores de Pobreza, conocido como Programa de las 900 Escuelas; el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica (MECE-Básica); el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equi-

dad de la Educación Media,(MECE-Media); el nuevo marco curricular para la educación básica y la extensión de la jornada escolar.

En educación superior, el Gobierno de Lagos logró aprobar la Ley de Acreditación de las Universidades, y la Ley N° 20.027 de 2005, que creó el Crédito con Aval del Estado.

Con el objeto de avanzar en la construcción de un consenso político respecto a la necesidad de introducir cambios en la educación, el Gobierno de Frei Ruiz Tagle convocó a una Comisión Nacional de Modernización de la Educación en 1994, cuyo producto más conocido es el denominado Informe Brunner, que propuso profundizar los enfoques liberales en cuestiones como el marco regulador de la función docente y el financiamiento de la educación. Dicho informe dio pábulo a un acuerdo político denominado Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena, que si bien entró en hibernación por falta de condiciones políticas, resurgiría doce años después de una manera inesperada.

Las reformas implementadas por los Gobiernos de la Concertación no tuvieron efecto sustantivo ni en el mejoramiento de la calidad de la educación ni en la reducción de las desigualdades. Esto se puso en evidencia con el sorprendente movimiento estudiantil en mayo de 2006 (en los albores del Gobierno de Michelle Bachelet), conocido como la Revolución de los Pingüinos, que en cuestión de semanas, pasó de reivindicaciones de tipo corporativo, como la gratuidad del pase escolar para el transporte y mejoramiento de la infraestructura a la derogación de la LOCE y al cuestionamiento global del esquema educacional privado heredado de la dictadura.

En su expresión más sintética, el movimiento estudiantil secundario, que recibió amplio apoyo del estudiantado universitario, el magisterio, el movimiento sindical y sectores de padres y apoderados, exigió el fin del lucro en la educación, es decir, de la educación particular subvencionada, y el término de la enseñanza municipal, la cual debía ser restituida al Estado.

Con habilidad táctica, y apostando al natural desgaste del movimiento, el Gobierno convocó a un Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, con representación de todos los sectores, incluidos los estudiantes. Al cabo de seis meses de trabajo, coexistían dos visiones al interior del Consejo.

Una, que se hacía cargo de la crisis y proponía la sustitución del actual esquema por otro también de naturaleza pública-privada, pero con un rol del Estado mucho más preponderante y, otra, que en esencia se hacía parte de la visión del Informe Brunner, en cuanto a extender los criterios de mercado a todos los aspectos relativos a la gestión.

El proyecto que envió la Presidenta estaba mucho más cerca de esta visión, y la nueva Ley General de Educación N° 20.370, publicada el 12 de septiembre de 2009 en el Diario Oficial, todavía mucho más. Durante la tramitación parlamentaria, reapareció el Acuerdo Marco para la Moderni-

zación de la Educación Chilena, inmortalizado en aquella imagen en que aparecen la Presidenta, la Ministra de Educación, las directivas de los partidos de la derecha y la Concertación, junto con parlamentarios de las dos coaliciones, tomados de la mano y cantando la canción nacional, el 13 de noviembre de 2007.

En el artículo 4°, relativo a deberes y derechos, la LGE deja virtualmente intocado el espíritu de la LOCE, pues sostiene que radica en los padres el deber de educar a sus hijos y reserva al Estado tan solo el deber de “otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”; y de “financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso”. El siguiente párrafo del mismo título va incluso más allá que la misma LOCE: “(...) el sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos” (Ley General de Educación, 2009:3). Es casi posible imaginar al fantasma de Friedman susurrando al oído de los afanados legisladores: “*Free to choose*”.

No menor, desde el punto de vista de las obsesiones neoliberales, es el artículo 8°: “El Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” (*op. cit.*: 4).

En breve, y por virtud de la paradoja, la Revolución de los Pingüinos fue el factor coadyuvante para que la política de los consensos instalara el último tramo faltante en materia de “modernización” de la educación en clave neoliberal. Claro que la frustración de ese momento maduró como experiencia en la versión 2.0 del movimiento estudiantil.

Modelo de educación de mercado: una evaluación

El segundo embate del movimiento estudiantil, mucho más potente y extendido que el primero, representa la expresión viva del fracaso del modelo de educación de mercado, que se ha transformado en un dispositivo amplificador de las profundas desigualdades aparejadas al modelo neoliberal en Chile.

La “modernización” de la educación consiste en que el Estado financia directamente un subsistema educacional descentralizado, desfinanciado y gestionado a nivel municipal (39% de la matrícula), de escasa calidad, que presiona hacia la baja los salarios de quienes se educaron en él. Además, el Estado subsidia un subsistema que beneficia la ganancia del sostenedor por sobre su compromiso con la calidad de la educación (53% de la matrícula). Por ello, reserva para la élite (8% de la matrícula) el acceso preferente,

a una educación de calidad, equivalente a la de los países desarrollados. Este hecho, que sesga por disponibilidad de recursos y prepara a los futuros cuadros de dirección, es un proceso diferenciador que se repite y profundiza en la educación superior; hecho que demuestra que el argumento neoliberal de la educación como mecanismo de redistribución es falso.

Esta polaridad es visible en todos los sistemas de medición de la calidad de educación, tales como la Prueba de Selección Universitaria (PSU), el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) y el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE). Cada vez que estos instrumentos de evaluación hacen evidentes los problemas de la educación, los “expertos” plantean que la situación es intolerable, sin embargo, nada efectivo se ha hecho en los últimos veinte años para remediarla.

Ante este panorama, resulta relevante que la única propuesta concreta del Gobierno ante la demanda estudiantil, sea hasta ahora el incremento de la subvención, la repactación de deudas y la reducción de las tasas de interés de los créditos universitarios; planteamientos que requieren de algunas observaciones.

El aumento de la subvención deja incólumes los problemas de fondo, tales como: (a) el alto riesgo social (de considerable proporción de los educandos); (b) la imposibilidad de pagar salarios aceptables a los profesores, lo que a su vez determina su necesidad de trabajar en más de un establecimiento; (c) la deficiente calidad de la infraestructura; (d) el elevado número de alumnos por curso y, (e) el alto costo de la burocracia asociada a las corporaciones municipales de educación. Además, el aumento de la subvención tampoco llegaría a los alumnos, en el caso de la educación particular subvencionada, debido a la existencia de incentivos perversos.

Como el monto de la subvención se paga por alumno, al sostenedor le conviene tener cursos sobrepoblados, y siempre con cien por ciento de asistencia, aunque los alumnos no concurran. Por otra parte, para reducir costos, el principal recurso es siempre mantener acotados los sueldos de los profesores a quienes, además, despiden en diciembre y recontratan en marzo, para no pagarles vacaciones, con lo cual debilitan su compromiso. Adicionalmente, el sostenedor evita hasta donde sea posible, la inversión en infraestructura y equipamiento, a menos que sean a través de proyectos financiados por el Estado.

Es fácil demostrar que, con los mismos recursos destinados a educación, al Estado le resulta mucho más económico y eficiente asumir directamente el salario de los profesores; terminar con el sistema de “*vouchers*”; crear un sistema público descentralizado, diseñado por educadores en lugar de economistas, y pagar un canon de arriendo por la infraestructura de los sostenedores; todo lo cual, además, reestablecería las atribuciones rectoras y reguladoras del Ministerio de Educación.

En la educación superior, el argumento preferente de los neoliberales para la defensa del modelo, apunta a la universalización del acceso, que actualmente oscila en torno al 45% de los jóvenes entre 18 y 25 años. Pero detrás de esa cifra se esconde otro monumental e irremediable fracaso.

La autorregulación del mercado en la educación superior ha desembocado en una proliferación de universidades de escasa excelencia académica, con una sobreoferta de carreras desvinculadas del desarrollo nacional. Mientras, el Estado, para no intervenir en ese campo (tal como prescribe el dogma neoliberal) se inhibe de planificar y regular en función de las necesidades de dicho desarrollo.

Conforme dicta el criterio de rentabilidad, son universidades que tienen a la mayoría de sus profesores con sueldo a honorarios; que no desarrollan proyectos de investigación, ni extensión, ni generan publicaciones en revistas especializadas.

Si algunas de ellas muestran una exuberante y vistosa planta física, eso obedece a uno de los subterfugios para torcer el espíritu de la ley que prohíbe el lucro en la educación superior, pues esas instalaciones pertenecen a corporaciones inmobiliarias relacionadas, que cobran arriendo por ellas.

Por otra parte, debido al hecho de que el gasto público en educación creció por debajo del ritmo de la expansión de las matrículas, los costos de la educación superior empezaron a recaer de forma creciente sobre los estudiantes y sus familias. Mientras que en el resto de los países de la OCDE el Estado asume el 70% de los gastos de la educación superior, en Chile solo lo hace en un 15%, y las familias deben asumir cerca del 80% restante de los gastos. De tal forma, no solo se han visto obligadas a financiar una parte cada vez más importante de los gastos en educación, sino que al mismo tiempo, ante la falta de controles sobre los costos de las matrículas, se han enfrentado a un masivo encarecimiento de estas, ya que entre 1995 y 2005, el costo en la educación superior ha aumentado en un 58%. Sin embargo, el alza en los costos de las matrículas no se ha correspondido con un incremento en la calidad de la educación recibida por los estudiantes universitarios ni por una mejora ostensible en los indicadores de investigación.

La educación chilena está entre las más costosas del mundo en términos relativos, toda vez que la matrícula representa un 27% del PIB per cápita, seguida por Corea donde esta cifra es de 16,7 %. Según un estudio de la OCDE (2009), los aranceles de las universidades chilenas están solo bajo los de Estados Unidos, triplican los de Italia, cuadruplican los de España y son 19 veces más caros que los de Francia.

Enseguida, el sueño de la movilidad social se trueca frecuentemente en la pesadilla de la deuda, sin perjuicio de que casi la mitad de estos recursos va solo para cuatro universidades del Consejo de Rectores, lo cual hace que la mayoría de las universidades esté endeudada y obligada al autofinancia-

miento por la vía de los aranceles. Y como el 60% de la matrícula universitaria no está en condiciones de pagarlos, se endeuda en el seductor *cuasi* mercado de créditos para la educación, iniciado alegremente por los neoliberales de Chicago y completado por los tecnócratas de la Concertación.

Pero cuando un país hace de su sistema de educación superior un pretexto para la ganancia de la banca, no solo evidencia una pasmosa degradación valórica, sino se está comprando serios problemas a futuro, como muestran los estudiantes ahora.

Algunos de esos problemas ya son insoslayables: (a) el 65% de los alumnos de los quintiles más pobres deserta de la universidad, principalmente por problemas económicos (Universidad de Chile, 2008); (b) el 56,7% de los jóvenes no trabaja en lo que estudió, endeudándose por un promedio de veinte millones de pesos¹; (c) en Chile hay el doble de profesionales, en carreras sin campo laboral, que técnicos, cuando en los países de la OCDE, la proporción es inversa.

Manuel Riesco plantea que descargar la mayor parte del financiamiento de la educación superior sobre los futuros profesionales resulta ineficiente, injusto, insostenible y perverso:

“Ineficiente, porque representa un impuesto brutal a las remuneraciones de los futuros profesionales y sus familias, injusto porque resulta mucho más oneroso para los hijos de la clase media y popular, insostenible porque la suma total equivale a la mitad de los impuestos a la renta pagados por todas las empresas y personas pudientes del país y perversa porque incentiva la degradación de las pocas universidades que merecen el nombre de tales, en establecimientos dedicados exclusivamente a la docencia, abandonando la investigación y extensión que son parte esencial del quehacer universitario” (Riesco, 2011).

El Crédito con Aval del Estado, descrito por Sergio Bitar, uno de sus autores, como una herramienta “para abarcar con más becas y créditos a todos los estudiantes pertenecientes al 60 % de las familias más modestas”, ha configurado una situación que, para Riesco, reviste connotaciones de escándalo:

“El Estado otorga su aval a los CAE y exige un aval adicional a las instituciones que matriculan a sus “beneficiarios”. Por si fuera poco, les embarga por anticipado sus futuros sueldos, devoluciones de impuestos y secreto tributario. Todo en favor de los bancos, que a pesar de tantas garantías no tienen

¹ Ver: “El Mercado de la educación satura el campo laboral” (2011, 21 de junio) [En línea] disponible en <<http://www.emol.com>>

empacho en cobrar un interés de 6%, muy por encima de lo que pagan a las grandes empresas y el doble de la tasa a la que les presta el Banco Central. Más encima, el Estado recompra a los bancos la mitad de los CAE. Para rematarla, en agradecimiento por su inmenso servicio prestado, el Fisco paga a los bancos un suculento recargo por los créditos que recompra. El 2010 dicho sobreprecio representó ¡más de un 37% de la cartera recomprada!" (*op. cit.*, 2011).

Por otra parte, según un estudio que el Ministerio de Educación y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) encargaron al Banco Mundial (2011), la cuota que deberán pagar los alumnos cuando estén trabajando equivaldría, en promedio, al 15% de sus ingresos. Ciertos profesionales, como veterinarios, agrónomos, sicólogos, arquitectos, periodistas y profesores, tendrán mayores dificultades para pagar el crédito. Los primeros, deberán entregar alrededor del 31% de su sueldo, considerando el nivel de salarios al segundo año después de egresados y un crédito a plazo de 20 años. El resto pagaría en torno al 20% de su sueldo. En suma, los "beneficiarios" del CAE tendrán un descuento obligatorio de 7% para salud, un 13% para las AFP, un 10% por impuesto a la renta, y entre un 15 y un 30% para pagar el CAE.

En el caso de la calidad, el sistema chileno se ha constituido en un sistema segregado, pues los estudiantes provenientes de familias de altos niveles de ingreso representan el 60% de la matrícula de las universidades de élite del país, mientras que el resto de los estudiantes se ven condicionados, como consecuencia de esos costos, a instituciones de menor calidad.

Respecto a la investigación, entre 1997 y 2004, el presupuesto para este rubro creció un 0,2% del PIB alcanzando la cifra de 0,68% del PIB, muy por debajo de la meta establecida del 1%. La razón de este bajo crecimiento es la ostensible caída del total de la participación del financiamiento público para la investigación: de un 70% a un 45% (Banco Mundial, 2011:64).

El impacto del financiamiento, vía crédito, del sistema de educación superior en Chile deja una imagen desoladora. En términos prácticos, este tipo de modelo funciona en beneficio de las instituciones de educación superior privadas, las cuales pueden cobrar altas matrículas otorgando una educación de mínima calidad. Ganan, asimismo, las instituciones financieras que manejan la cartera de crédito educativo, las que, en el caso chileno, obtienen beneficios anuales superiores a los 50 millones de dólares.

En consecuencia, pierde el sistema educativo en su conjunto, porque el acceso a educación de calidad se ve restringido a la capacidad de pago y pierden la investigación y el desarrollo tecnológico, en la medida que la obtención de beneficios en el corto plazo (el que guía las decisiones de las universidades privadas) no pasa por destinar recursos para este fin.

También pierde el Estado, pues los créditos en mora son respaldados por garantías ofrecidas por él. Más importante aún, pierden los estudiantes y familias que deben sacrificar sus ingresos y patrimonio para acceder a lo que es, en primera instancia, un derecho que debe ser garantizado de forma gratuita y universal por el Estado.

La escalada del conflicto

Uno de los aspectos más llamativos del actual conflicto de la educación es la disonancia cognitiva entre los actores del mismo, que sostienen modelos paralelos.

La Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) presentó un petitorio de doce puntos al Ejecutivo y al Parlamento, que en apretada síntesis solicita: (a) garantizar la educación como derecho social; (b) incrementar, sustantivamente, los aportes basales a las universidades públicas, especialmente a las regionales; (c) eliminar a la banca privada en el financiamiento de la educación (d) poner fin al lucro en todo el sistema de educación; (e) diversificar el acceso a la educación superior; (f) garantizar la calidad de la educación; (g) eliminar las trabas legales que impiden la organización y participación de los distintos estamentos del sistema educativo; (h) crear una red técnica estatal, articulada en todos los niveles; (i) crear una carrera docente con estabilidad laboral y mejores remuneraciones; (j) desmunicipalizar la educación básica y media; (k) crear un nuevo sistema de educación pública, descentralizado, pero dependiente del Ministerio de Educación, y (l) poner fin al financiamiento compartido, que ha generado una segregación intolerable.

La primera respuesta del Ministro de Educación, Joaquín Lavín, el 23 de junio de 2011, a dos semanas de haberse generalizado la movilización estudiantil, revela la "incomprensión" del Gobierno respecto a las demandas y motivaciones.

Sobre la educación secundaria, anunció el envío de un proyecto de ley con alternativas a la municipalización, antes del 30 de septiembre; un gasto adicional de 10 mil millones de pesos para reparación de servicios higiénicos y techumbres, con el fin de "recuperar la dignidad de los espacios educativos actuales"; un gasto de 15 mil millones de pesos en equipamiento e infraestructura para establecimientos de educación técnica y profesional, y se comprometió a estudiar la extensión del pase escolar a los 365 días del año.

Para el sector universitario, las propuesta consistió en: crear un fondo de revitalización para universidades estatales de 75 millones de dólares; realizar una reprogramación para los deudores del Fondo Solidario; velar por la transparencia para evitar el lucro en la Educación Superior; bajar la

tasa de interés del Crédito con Aval del Estado y discutir la deuda con los profesores.

La respuesta del movimiento estudiantil, que en esa fecha ya había conglomerado a estudiantes secundarios, universitarios y profesores, fue el paro nacional de la educación del 30 de junio y la impugnación al ministro Joaquín Lavín por sus relaciones con la Universidad del Desarrollo.

El 5 de julio, el Presidente de la República y el Ministro de Educación presentaron el pomposamente denominado Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE).

En la oferta de mayores recursos para la educación, el GANE incluía: (a) un Fondo para la Educación, de 4 mil millones de dólares; (b) la reducción del interés de los CAE, hasta el orden del 4%; (c) la ampliación de becas al 40% de alumnos más vulnerables, y con mérito académico; (d) el perfeccionamiento de la Ley del Fondo de Crédito Solidario; (e) la reprogramación de la deuda de estudiantes morosos; (f) un nuevo trato para las universidades públicas, y (g) la creación de tres fondos concursables: el primero, para formación de profesores y directores; el segundo, para la creación de centros de excelencia en materia de innovación, ciencia y tecnología y, el tercero, para potenciar a las universidades regionales.

Para el segundo eje, “desarrollo de la institucionalidad para asegurar la calidad de la educación”, establecido en la LGE, el GANE proponía: (a) fortalecer el sistema de acreditación; (b) desarrollar un sistema de información de todas las universidades y la exigencia de la publicación de una FECU semestral a cada una de ellas; (c) crear la Subsecretaría de Educación Superior y de la Superintendencia de Educación Superior y, (d) establecer una nueva institucionalidad para el sistema universitario, con tres tipos de instituciones: universidades estatales, universidades tradicionales no estatales y universidades privadas no tradicionales, estas últimas con y sin fines de lucro.

La CONFECH no tardó en replicar que el GANE no correspondía a los ejes y desafíos planteados por el movimiento estudiantil:

“Creemos que responder a nuestro petitorio de cambio estructural con un fondo sobre el cual no existe ninguna claridad sobre criterios de asignación, es pensar que nuestras exigencias son exclusivamente económicas, cuando también corresponden a demandas políticas y sociales. Reducir el conflicto a la mayor inyección de recursos, sin parámetros claros, no logrará superar la profunda crisis de la educación. Para enfrentar este problema necesitamos un Estado verdaderamente comprometido con la educación como derecho social y como estrategia para el desarrollo del país” (*La Nación*, 8/07/2001).

Junto con esa declaración, convocó al tercer Paro Nacional por la Educación pública para el 14 de julio, cuya contundencia y masividad contribuyeron a la salida del ministro Lavín, cuatro días más tarde, y su reemplazo por el abogado Felipe Bulnes Serrano. Irónicamente, aún teniendo mucho menos renombre que Lavín, Bulnes fue mucho más funcional para la estrategia del encastillamiento del Gobierno, que por su intermedio presentó una tercera propuesta el 17 de agosto.

En el orden financiero, amplió la oferta de becas al 60% de los alumnos pertenecientes a familias de menores ingresos y de clase media. Ofreció una repactación de deudas a 110 mil estudiantes morosos, cuya deuda promedio es de 2 millones 800 mil pesos², quienes también podrían salir de DICOM³, extender un nuevo plazo a 10 y 15 años y acceder a la condonación de los intereses penales. Adicionalmente, prometió una rebaja de la tasa de interés del CAE hasta 2%, y el aumento de la subvención escolar, particularmente la subvención escolar preferencial.

De la estrategia del desgaste a la guerra de posiciones

Durante los ocho meses de duración del conflicto, se registraron ocho paros nacionales, dos grandes concentraciones de medio millón de personas cada una, y 47 marchas. Frente a este panorama, el Gobierno no escatimó recurso alguno en su estrategia de apuntar al desgaste del movimiento.

Mientras el Presidente de la República se comprometió personalmente con una invitación al diálogo en La Moneda; él mismo, sus ministros y parlamentarios, emitieron profusas señales acerca de lo que ni el Gobierno ni la derecha estarían dispuestos a transar: el lucro, o como dicen ellos, la “legítima ganancia”, el financiamiento compartido y la libertad de creación y administración de instituciones educacionales. Además, en cada uno de los mensajes utilizaron variados argumentos para evitar, a como diera lugar, la gratuidad de la educación. En otras palabras, no transarían por nada el neoliberalismo estratégico.

Si bien en el plano estratégico nadie puede probar que el gobierno se haya apartado un milímetro de la concepción neoliberal, la conducción táctica para enfrentar al movimiento estudiantil ha sido confusa y vacilante.

Se han sucedido anuncios para zanjar el conflicto, que a su turno han sido sustituidos por nuevos anuncios, tales como la llamada Agenda 9+1, la proclamación de que 2011 sería “el año de la educación superior”; las

² Monto equivalente a USD\$5.894.

³ DICOM, es una empresa privada que registra la actividad financiera y comercial de las personas en Chile. En el ofrecimiento del gobierno, salir de DICOM significa que se omitirá la información del endeudamiento de los estudiantes.

modestas medidas informadas en el mensaje del 21 de mayo; las primeras ocho propuestas, el Acuerdo GANE y el Fondo para la Educación, proclamados en el tiempo de Lavín; las 21 medidas de Bulnes, que duraron menos de una semana; los cuatro ejes que reemplazaron a las anteriores; los llamados “puntos de acuerdo” del 24 septiembre y el acotado incremento del gasto público en educación, anunciado en la Ley de Presupuesto 2012, para desembocar en el llamado a la mesa de diálogo.

En el período de más de 200 días que duró el conflicto, las autoridades alternaron entre la adulación, como cuando el presidente Sebastián Piñera, ante la Asamblea General de la ONU, calificó al movimiento como una causa “noble y hermosa”; y la represión, del 4 de agosto y el 6 de octubre. Han ofrecido la negociación, pero también han recurrido a la amenaza. Han ido de la concesión al insulto y de la postración a la agresión, sin comprender la demanda del movimiento estudiantil, el campo de interacciones en que se desenvuelve el conflicto, ni los recursos disponibles para cada uno de los actores del mismo, porque no están en condiciones de responder a estímulos e incitaciones que se aparten de su estrecha visión del mundo.

En el terreno de la retórica, el Ministro de Educación desempolvó una particular tesis: el Gobierno no accedería a la gratuidad que plantean los estudiantes, porque eso significaría que los impuestos de los pobres financiarían la educación de los más ricos.

Primero, eso es un sofisma neoliberal carente de contenido, y peor aún, una mentira flagrante. En lo que se refiere a educación básica y media, la afirmación del ministro Bulnes desconoce y soslaya la educación particular pagada, esa que cobra aranceles en torno a los 200 mil pesos⁴ al mes, y que ofrece una calidad comparable a los estándares del primer mundo. Además, pretende ignorar que ese segmento de estudiantes participa en alrededor del 8% del total de la matrícula primaria y secundaria. Finalmente, omite que en ninguna parte de la demanda del movimiento estudiantil está planteada la gratuidad para ese segmento de población.

Respecto a la educación superior, en el esquema actual, pagan especialmente los pobres a través del endeudamiento, en el contexto de un millonario gasto publicitario de los planteles universitarios que compiten por atraer “clientes”, y de los cantos de sirena de una banca insaciable, que ha encontrado en el “mercado” estudiantil un nuevo nicho de negocios.

En segundo lugar, es falso que los estudiantes pretendan que los impuestos de los pobres financien la educación de los ricos. Si el Presidente y el Ministro de Educación se detuvieran a analizar los argumentos de la contraparte, se darían cuenta que lo que se pide es ¡exactamente lo contrario!: que los impuestos de los más ricos, partiendo por las empresas trans-

⁴ Aproximadamente USD \$416.

nacionales que explotan nuestros recursos naturales, financien un sistema público de educación para los que no puedan pagarla.

Los estudiantes no han planteado ningún tipo de segmentación, pero si eso es lo que le preocupa al presidente Piñera y al ministro Bulnes, técnicamente no hay ninguna dificultad para darles en el gusto. Bastaría que en el nuevo sistema, cada universidad, al momento del proceso de matrícula, exija acreditación de renta familiar para que el alumno pague o no arancel.

Pero ese no es el problema, como tampoco lo es el temor de que los impuestos de los pobres financien la educación de los ricos. El problema de fondo, como lo saben perfectamente el Presidente, el Ministro y todos los neoliberales, es el subsidio a la demanda, los famosos “*vouchers*” y la eventualidad del retorno al subsidio a la oferta, vale decir, un sistema de educación pública gratuita e igualitaria, gestionada y garantizada por el Estado y financiada con tributación progresiva. Eso es lo que no pueden aceptar no solo porque se terminaría el *cuasi* mercado de la educación, en virtud del cual se han transferido siderales recursos públicos a sostenedores privados, sino porque, doctrinariamente, se derrumbarían las bases de sustento del modelo neoliberal, con efecto de demostración e irradiación a todos los sectores de la actividad económica, donde hoy predomina sin contrapeso.

Si aparentemente, contra toda lógica, el Gobierno no solo se aferra a una posición de notorio aislamiento, sino que ya ni siquiera se cuida de guardar las apariencias con un simulacro de negociación, es porque sabe que lo que está en juego, con la coyuntura abierta por el movimiento estudiantil, es la supervivencia misma del neoliberalismo estratégico.

Es posible, e incluso probable, que el movimiento estudiantil no sea capaz, por sí mismo, de acabar con la educación de mercado, al menos en este momento, porque eso implicaría el principio del fin del modelo neoliberal, y por tanto su derrota política. Pero que haya corrido la empalizada hasta esa frontera, es una proeza que la inmediatez tal vez impide aquilatar en su justa dimensión.

El Gobierno por momentos apareció confuso, balbuceante y a la defensiva. Sacrificó a un ministro que calificaba entre los “presidenciables”, y ha sufrido un durísimo castigo en las encuestas a las que, por cierto, es muy adicto. El desgaste político, al enfrentar un movimiento de esas proporciones, hizo temblar a dos Ministros de Educación. Pero sería erróneo suponer que está al borde de la derrota, o no reparar que todavía tiene a disposición recursos no desdeñables tales como el tiempo, el entramado institucional y el desorden que se advierte en la Concertación, que además tiene en su seno una trasversal ala neoliberal proclive a los acuerdos con la derecha.

El Gobierno aparece dispuesto a escalar desde la estrategia del desgas-

te hasta la guerra de posiciones, e incurrir en los costos que sean necesarios, con tal de preservar la educación de mercado, debido a su ideología dogmatizada hasta el extremo, al interés de clase, a la defensa de sus inversiones, a la imposibilidad de admitir el error en los teoremas, supuestos y modelos econométricos aprendidos en postítulos de las mejores universidades norteamericanas y a la convicción de que la caída de la educación puede generar un imparable efecto dominó en el modelo, o como es probable, a la combinación de todos esos factores.

Desde esa perspectiva, cabe suponer que en esta etapa el conflicto no puede haber un desenlace concluyente y decisivo. Pero si es verdad que el movimiento estudiantil se encarnó en una maduración de la conciencia de los chilenos, eso debería trasladarse al escenario electoral de los dos próximos años.

Siendo así, el reemplazo del modelo de educación de mercado podría lograrse de una manera, por así decirlo, suave, en el contexto del espacio institucional. En caso contrario, el objetivo demandaría mucho mayor costo, esfuerzo, lucha, tiempo y sacrificio, y no se lograría al margen de una derrota global del modelo.

En este tornadizo escenario aparece al menos una certeza: la imposibilidad de que el Gobierno de Piñera logre preservar el modelo de educación de mercado en su actual fisonomía y asegurarle un horizonte de otros treinta años.

Referencias

- BANCO MUNDIAL (BM) (2011). *Programa crédito con aval del Estado (CAE)* de Chile. Análisis y evaluación. Santiago de Chile: Gobierno de Chile-Banco Mundial.
- CONFECHE RECHAZA PROPUESTA GANE (2011, 8 de julio). *La Nación* [En línea] disponible en <http://www.lanacion.cl/confech-rechaza-propuesta-gane/noticias/2011-07-08/122342.html> 10 de julio de 2011.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, Gobierno de Chile (2009).
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN N° 20.370, Gobierno de Chile (2009).
- LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA N° 18.952, Gobierno de Chile (1990).
- OCDE Y BANCO MUNDIAL (2009). *La Educación superior en Chile. Revisión de políticas nacionales de Educación* (versión en español).
- UNIVERSIDAD DE CHILE (2008). *Estudio sobre las causas de la deserción universitaria*. (Informe Final). Santiago de Chile: Centro de Microdatos, Departamento de Economía.

La crisis mundial y la economía brasileña

*Rosa Maria Marques y Paulo Nakatani**

Presentación

A diferencia de lo que ocurrió a finales de 2008 y comienzos de 2009¹, el Gobierno de Dilma Roussef considera que el agravamiento de la situación de la economía mundial puede tener consecuencias negativas para el Brasil y que es necesario impulsar un esfuerzo conjunto, principalmente de los países considerados desarrollados, para evitar que la crisis se propague y golpee las diferentes naciones². En este momento (inicio de octubre de 2011), las estimaciones indican que la economía estadounidense se enfría rápidamente y que importantes bancos de este país vieron reducida su capacidad de crédito, como el Bank of América que pasó de A2 a Baa1³, según la clasificadora Moody's. Adicionalmente, la situación de la zona del euro se ve agravada por la falta de resolución de la deuda del Estado griego y por las dificultades enfrentadas especialmente por Portugal, España e Italia.

En la primera parte de este artículo, se presentan los rasgos más llamativos del capitalismo contemporáneo, principalmente el crecimiento y el papel decisivo del capital ficticio en la determinación de las relaciones económicas y sociales. En la segunda y tercera parte, son analizadas las políticas contra cíclicas realizadas por el Gobierno del ex presidente Lula en 2009 y se discute hasta qué punto Brasil está preparado frente a una nueva contracción de la demanda y de la liquidez mundial. Entre otros aspectos, se pone especial atención a la exposición de la economía al movimiento de

* Rosa Marques, es profesora titular del Departamento de Economía y del Programa de Postgrado en Economía Política de la PUCSP. Paulo Nakatani es profesor del Departamento de Economía y del Programa de Postgrado en Políticas Sociales de la UFES. Presidente de la Sociedad Brasileña de Economía Política (SEP).

¹ Entonces en las palabras del presidente Lula, el impacto de la crisis sería sólo una "marejadilla".

² En relación con esto, la presidenta hizo la siguiente afirmación: "Como otros pequeños países emergentes, Brasil ha sido, hasta ahora, el menos afectado por la crisis mundial, pero sabemos que nuestra capacidad de resistencia no es ilimitada" (Roussef, 2011).

³ Para Weiss, el cuadro es mucho peor, pues se redujo la capacidad de crédito a 12 de los mayores bancos americanos, todos clasificados entre D- y D+. Entre ellos están el JP Morgan Chase Bank, el Bank of América y el Wells Fargo, todos con activos de más de un billón de dólares (Weiss, 2011).

capitales, con sus desdoblamientos tanto en el cambio como en la balanza de pagos y finanzas de las empresas.

La crisis en el capitalismo contemporáneo

La mayor parte de los medios de comunicación, algunos economistas y los principales líderes mundiales siguen considerando que la crisis actual del capitalismo es de naturaleza financiera, que ha contaminado el lado real de la economía y que la deuda europea y de los EE.UU. se resuelven con recortes en los gastos públicos, principalmente en el gasto social. Esta interpretación proviene de la incomprensión de la naturaleza del proceso experimentado por el capitalismo en las últimas décadas, cuando el capital a interés (también llamado capital financiero), pero más particularmente en su forma de capital ficticio, llegó a ocupar el centro de las relaciones sociales y económicas del mundo contemporáneo (Chesnais, 2005).

La posibilidad del capital a interés de asumir el liderazgo en la determinación de las relaciones económicas y, en consecuencia, de las relaciones sociales, se manifestó desde que la moneda se convirtió en equivalente general. Fue entonces cuando de una manera inversa, la moneda llegó a ser vista como el propio valor y no más como su representación. Cuando un grupo de capitalistas se dedicó a realizar préstamos, el dinero, ahora como capital, asumió una nueva propiedad: la de valorizarse sin pasar, como decía Marx, por las dificultades de la producción. El capital ficticio, como resultado del desdoblamiento de la forma capital a interés y como expresión de su forma más concreta, representa la forma más fetichizada y acabada del capital (Marx, 1980).

Así, la dominación del capital a interés, particularmente del capital ficticio, no constituye una distorsión o anomalía y sí el desarrollo lógico de la búsqueda de valoración de dicho capital, aunque se constituya como ficticia, sin una contrapartida en la producción de plusvalía y sin que funcione de forma especulativa y parasitaria (Carcanholo y Nakatani, 1999); sin embargo, esa valoración es bien real para aquellos que la disfrutan y alienan su creciente expansión. Ahora bien, si la dominación financiera no ha constituido la tónica en todos los momentos del capitalismo es porque se han puesto obstáculos a su desarrollo, como resultado de configuraciones históricas y económicas bien específicas. Ejemplo de ello, fue el período de treinta años que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La crisis actual es, por tanto, una crisis del capital y no una crisis provocada por una anomalía cualquiera ni por la desregulación, la codicia de los banqueros y especuladores o a la incapacidad de los gobiernos.

Desde finales de la década del sesenta en los Estados Unidos y mediados de la década del setenta en Europa, la forma de acumulación del

capital engendrada en la posguerra (llamada fordista por la escuela de la regulación), había agotado su capacidad de asegurar una tasa creciente de ganancia. En respuesta a esa situación, el capital hizo valer varias estrategias⁴ para recomponer la evolución de su tasa de ganancia: precarizó el trabajo, redujo los salarios, introdujo aceleradamente nuevas tecnologías y trasladó plantas industriales a zonas donde los salarios son más bajos, entre otras. Sin embargo, recién a mediados de la década del ochenta las 500 mayores empresas mundiales consiguieron retomar la expansión de su tasa de ganancia en relación con el período de posguerra. Parte de esa rentabilidad, estaba originada en la esfera financiera.

En realidad, con el retorno del capital, que deviene interés, al centro de las determinaciones de la reproducción del capital, la diferencia entre capital industrial, comercial y a interés, quedó restringida a la teoría porque en la práctica hubo un creciente entrelazamiento entre ellos: hoy las grandes empresas, sean preferencialmente industriales o comerciales, no solo operan con diferentes activos financieros sino que asumen funciones antes restringidas a los bancos, cuando ellas no tienen su propio banco. Un ejemplo de eso, en el Brasil, son los bancos o brazos financieros de las montadoras como Volkswagen, Fiat, Mercedes Benz, Ford, Honda, etcétera, que ofrecen créditos para la compra de sus productos. El desarrollo de varias funciones, aparentemente ajenas al principal objetivo de las empresas⁵, se debe a la imposición de la lógica del capital ficticio que busca la mayor rentabilidad posible en el corto plazo⁶. De esta forma, parte del capital de las empresas se direcciona hacia actividades financieras de cualquier tipo, de manera que resulta muy difícil saber, sin las informaciones detalladas de los resultados presentados en sus balances, cuál es el origen de la rentabilidad. En general, solo cuando una operación es mal ejecutada y provoca problemas para la empresa, sale a la luz. Este fue el caso de la industria brasileña de papel y celulosa Aracruz y Sadia, que en 2008 apostaron a la caída del dólar y casi se fueron a la quiebra, por lo que debieron ser incorporadas por Votorantim y Perdigão, respectivamente.

Para que el capital a interés retomara su papel preponderante y se desarrollara la hipertrofia del capital ficticio, fue necesario desmontar todas las instituciones políticas y herramientas creadas a finales de la Segunda Guerra Mundial, que limitaban o restringían su actividad. Esto fue dirigido por

⁴ Eso fue apoyado en una correlación de fuerzas favorables al capital, propiciada por derrotas históricas de los trabajadores, tal como sucedió con los gremios aeronáuticos en Estados Unidos y con los mineros en Inglaterra. Más tarde esa correlación de fuerzas se profundizó con la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. Para completar ese cuadro, que puso por primera vez a los trabajadores en la órbita de la competencia mundial, China entró en la Organización Mundial del Comercio en 2001.

⁵ En rigor no es ajena, pues el objetivo de cualquier empresa, sea industrial, comercial o bancaria es la ganancia, sin importar cómo se obtiene.

⁶ Según Plihon (2005) la rentabilidad mínima del 15% del sector financiero pasó a ser la norma de las empresas, adoptada para todas las sucursales y para todos los departamentos o sectores, lo que compromete las inversiones y el P&D.

los Estados Unidos y el Reino Unido mediante la desregulación monetaria y financiera, la descomposición de los mercados financieros nacionales y la desintermediación bancaria. Al mismo tiempo y como condición para la amplia aplicación de esas medidas, la mayoría de las funciones del Estado desarrolladas en la posguerra fueron rechazadas y el mercado fue alzado al *locus* ideal, donde los estupendos resultados económicos y sociales serían garantizados. Fue así como, en nombre de la libertad abstracta, el capital obtuvo “el permiso” para hacer valer todas las formas posibles de obtención de ganancia, sin importar si esto empeoraba las condiciones del trabajo o si la rentabilidad era fruto de meros papeles de apuesta en un resultado futuro y, por ello, incierto. En efecto, en las principales economías del mundo el desempleo volvió a formar parte de la vida cotidiana de los trabajadores, en buena parte provocado por el traslado de actividades hacia el Este Europeo y China. Mientras las condiciones de trabajo se deterioraban (aumento de la intensidad laboral, introducción del trabajo nocturno y de contratos por tiempo determinado o parcial, ausencia de los derechos laborales o sociales y deslocalización de las empresas), los salarios, con honrosas excepciones, registraban pérdidas reales y los sindicatos veían caer el número de sus miembros significativamente.

Queda claro, por tanto, que el capital hizo frente a la desaceleración de su tasa de ganancia aumentando la extracción de plusvalía y reorientando parte de su capital hacia activos financieros de todo tipo, principalmente del mercado secundario, como acciones o derivados.

De esta manera, el reciente desarrollo del capital a interés y el crecimiento hipertrofiado del capital ficticio (que fue mucho más intenso y complejo que a fines del siglo XIX y hasta 1929) fueron acompañados por una nueva relación establecida entre los diferentes componentes del capital (a interés, industrial y comercial) y por una nueva correlación de fuerzas entre capital y trabajo, desfavorable para este último.

Una parte significativa del capital a interés (creado a partir de 1980) es ficticia, pues se conforma por transacciones de acciones y títulos públicos o privados. Respecto a estas, hay que decir que no guardan ninguna relación con su origen, siendo comercializadas varias veces en el mercado secundario.

Cuando estalló la crisis en los Estados Unidos en 2008, la verdadera naturaleza del capital hoy dominante quedó clara: garantizar altas tasas de rentabilidad hasta que sus bases, asentadas sobre material podrido y ocultas por décadas, comienzan a evidenciar que se trata de una crisis de sobreproducción en la esfera real. Por ejemplo, “la industria de automóviles en los Estados Unidos tenía capacidad de producir 18,3 millones de coches en 2008. En 2009, fueron producidos solamente 11 millones. En el mundo, había una capacidad de producción de 90 millones de automóviles, pero fueron producidos solo 66 millones” (Goldstein, 2011: 8).

Sin embargo, la crisis de sobreproducción no se manifiesta solo en términos de una ampliación de la capacidad ociosa industrial. Además de crear millones de nuevos desempleados, el capital excedente en la forma de capital monetario o ficticio se acumula en la esfera financiera teniendo como contrapartida el crecimiento del valor accionario, de la deuda pública y de los derivados. Según Chesnais (2010: 45) la deuda de los bancos y gobiernos en Europa era: en Grecia de 236 mil millones de dólares; en Portugal de 286 mil millones de dólares; en Irlanda de 867 mil millones de dólares; en España de 1,1 billón y en Italia de 1,4 billones. Para el Bank for International Settlements (BIS), según los datos disponibles de los bancos e instituciones financieras de 43 países, existían activos totales por 35,3 billones de dólares en marzo de 2011, de los cuales 31,4 billones eran externos (BIS, 2011: A7). En julio de 2011 las deudas en títulos emitidas por los gobiernos, instituciones financieras y corporaciones de esos países, eran de 29,6 billones de dólares, de los cuales 371,4 mil millones de dólares pertenecían a Grecia; 191,8 mil millones de dólares a Portugal; 1.245 mil millones de dólares a Irlanda; 1.625,2 mil millones de dólares a España y 1.249,9 mil millones de dólares a Italia (BIS, 2011: A113). En el mismo informe, el BIS indica que el monto de derivados en los contratos de venta libre (conocidos como OTC) fue de 601,05 billones de dólares en diciembre de 2010 (*op.cit.*: 131).

Eso, en gran parte, resulta de las políticas efectuadas por el Banco de Inglaterra, el Banco Central Europeo, el Banco de Japón y por la Reserva Federal (FED), entre otros bancos centrales, para salvar a los grandes bancos. Según Amadeo (2011) "Antes de la recesión, la FED mantenía entre US\$ 700 y 800 mil millones en Letras del Tesoro en su balance patrimonial, variando la cantidad para ajustar la oferta de la moneda. A fines de noviembre de 2008, la FED empezó a comprar US\$ 600 mil millones en MBS. En marzo de 2009, tenía US\$ 1,75 billones de dólares en deuda bancaria, MBS y Letras del Tesoro, de forma que ese pasivo de la FED alcanzó un pico de US\$ 2,1 billón en julio de 2010". Medidas semejantes fueron adoptadas por la mayor parte de los bancos centrales, expandiendo la base monetaria y obligando a los bancos a que elevaran sus préstamos a los gobiernos⁷, adquiriendo así la forma de capital ficticio.

Brasil en la crisis de 2008-2009

Los efectos directos de la crisis de 2008-2009 sobre la economía brasileña se transmitieron a través de 3 canales: (a) fuerte caída de los precios de

⁷ "Mientras la crisis del subprime estallaba en los EE.UU., los préstamos aumentaban aún con más fuerza (el 33%) entre junio de 2007 y el verano de 2008 (de 120.000 a 160.000 millones de dólares). Para, a continuación, mantenerse en un nivel muy alto (cerca de 120.000 millones de dólares). Esto significa que los bancos privados en Europa Occidental usaban el dinero que tomaban como préstamo, con abundancia y a bajo costo, el Banco Central Europeo y la Reserva Federal de los Estados Unidos para aumentar sus préstamos a países como Grecia" (Toussaint, 2011).

las *commodities*; (b) contracción de la demanda internacional; y (c) reducción significativa del flujo de capitales extranjeros. Rápidamente el crédito se contrajo, el ritmo de la producción se redujo, el desempleo aumentó y la demanda interna cayó. Para hacer frente a la crisis, el Gobierno brasileño adoptó una serie de medidas contracíclicas, tales como: (a) estímulo al crédito bancario; (b) reestructuración bancaria para evitar la insolvencia de algunos bancos más frágiles o menores; (c) estímulo a la demanda a través de la disminución de la presión fiscal y cambios en el impuesto sobre la renta para personas físicas; y (d) apoyo a los empleados, mediante ampliación del seguro de desempleo.

A pesar de esas medidas tomadas en 2009, el PIB se contrajo en 0,2%, la producción industrial sufrió una caída de 5,5%, el sector agropecuario de 5,2% y las exportaciones de 10,3%. Este resultado fue peor de lo esperado, ya que la economía presentó claras muestras de que se recuperaría en el segundo trimestre del año (la recuperación ocurrió en realidad a partir del segundo semestre según BCP, 2009), ante una nueva alza de los precios de los *commodities* y el mejoramiento de las expectativas de la recesión en los EE.UU. No obstante, la crisis *subprime* y las falencias y dificultades de grandes bancos e instituciones financieras siguieron agravándose.

En los últimos meses de 2008 y comienzos de 2009, las medidas aplicadas por el Gobierno de Lula no fueron suficientes para cambiar el cuadro negativo provocado por los impactos de la crisis sobre la economía, a pesar de que consiguieron minimizar sus efectos. Al analizar el comportamiento de la economía brasileña a finales de 2008 y durante el 2009, una de las conclusiones a que se puede llegar es que el país está extremadamente vulnerable a los humores del capital (sea en la forma de inversión extranjera directa (IED) sea en la forma de capital especulativo y parasitario de corto plazo) y al comportamiento de las economías centrales, particularmente de la estadounidense. Así, aunque las medidas del Gobierno de Lula fueron importantes, la actividad económica recuperó su ritmo solo después que las expectativas en relación con el desdoblamiento de la crisis en los Estados Unidos mejoraron, de forma que una crisis de amplitud mayor pasó a ser descartada del escenario inmediato⁸.

Crédito y “blindaje” de las instituciones financieras en dificultades

Para mantener el mercado líquido, es decir, para hacer frente a las dificultades de captación de recursos en el exterior y mantener el crédito interno, el Gobierno de Lula hizo valer varias medidas que tuvieron su inicio en septiembre de 2008 y prosiguieron durante el año 2009. Entre ellas des-

⁸ En ese momento la profundización de la crisis en Europa aún no se había revelado.

tacan: (a) subastas de moneda, con el compromiso o no de su recompra futura; (b) oferta de préstamos en moneda extranjera, garantizada por títulos soberanos o por letras de exportación destinadas a financiar exportaciones; (c) disminución de las obligaciones de los bancos; (d) línea de crédito para los exportadores, a partir de la utilización de reservas internacionales del Banco Central de Brasil (BCB); (e) ampliación de la línea de financiamiento para las exportaciones preembarque del Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES); (f) permiso para que el BCB comprara las carteras de los bancos que presentaran dificultades; (g) permiso para que los bancos públicos, la Caixa Econômica Federal (CEF) y el Banco del Brasil (BB), adquirieran participaciones financieras en el país (aseguradoras, instituciones de seguridad social, empresas de capitalización, etc.) sin pasar por licitación; (h) anticipación de la concesión del crédito agrícola previsto; (i) aumento de exigencias a la aplicación (en el sector agrícola) de recursos captados por los depósitos a vista (j) creación de la línea de crédito para los productores rurales a través del BB; (k) permiso para que los bancos en dificultad vendieran, además de su cartera de crédito y títulos de sus fondos de inversiones, sus títulos y valores inmobiliarios de renta fija, adelantamientos y otros créditos de personas físicas y jurídicas no financieras y, los depósitos interfinancieros con garantía de activos; (l) creación de líneas de crédito de capital circulante por el BNDS, el BB y la CEF para las empresas de la construcción civil y las empresas en general; (m) cambios en la flexibilización del porcentaje obligatorio del 100% en títulos públicos, hacia el 30% en títulos y 70% en especie; (n) permiso para que el BCB pusiera a disposición parte de las reservas internacionales, por medio de los bancos, para empresas que necesitasen nuevos préstamos para hacer frente a financiamientos en el exterior y (ñ) aumento de la disponibilidad del BNDES. Al mismo tiempo, el Gobierno redujo las tasas de interés SELIC (Sistema Especial de Liquidación y Custodia) del 13,5% (diciembre de 2008) al 8,75% (desde julio hasta diciembre de 2009).

A pesar de los esfuerzos del Gobierno para incentivar el crédito no estatal, este se contrajo en los meses de crisis, lo que resultó en un aumento de la participación del sector estatal (BNDES, BB y CEF) en el total de la cartera del sistema financiero. Entre 2008 y 2009, esa participación aumentó de 36,3% a 41,5%, respectivamente. Entre los créditos direccionados, destacó el concedido por el BNDES que aumentó en 35,3% en 2009, lo que significó el 61,6% del total en ese año, equivalente al 9% del PIB (BCP, 2009: 55). En ese mismo año, los desembolsos realizados por el BNDES aumentaron en 50%. Estos datos muestran la importancia de la existencia de un sector bancario estatal en Brasil, especialmente del BNDES. A pesar de las privatizaciones y de los cambios realizados por el neoliberalismo en el país, la permanencia de esas instituciones constituye una importante herramienta de intervención estatal en el mercado de crédito, tanto para las empresas como para las familias.

Sacrificio fiscal, consumo, producción y balance de pagos

En el intento de aumentar el consumo interno y disminuir, por lo tanto, el impacto de la contracción de las exportaciones sobre el nivel de la actividad, el Gobierno de Lula adoptó un conjunto de medidas que implicaban sacrificio fiscal, señaladas a continuación: (1) exención del Impuesto sobre Producto Industrializado (IPI) en la compra de coches populares y electrodomésticos; (2) reducción del Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF) en la compra de motocicletas por persona física; (3) reducción a cero del IOF de aplicación en el mercado de capitales y operaciones de préstamos y financiamiento externos; (4) reducción del impuesto sobre la renta, sobre aplicaciones financieras para las personas físicas y creación de dos niveles más de renta para el cálculo del impuesto, dejándolo un poco menos regresivo.

A pesar de esas medidas, el consumo de las familias se expandió solamente un 4,1% en 2009, frente a un crecimiento de 7% y de 6,1% en 2008 y 2007, respectivamente. Asimismo, fue ese desempeño, que junto con el consumo del gobierno (3,7% de crecimiento anual), sostuvo el resultado de -0,2% del PIB, ya que la Formación Bruta de Capital cayó 9,9% y las exportaciones 10,3%. La caída de las exportaciones afectó particularmente al sector manufacturero, destacándose la reducción de la cantidad de vehículos automotores, remolques y carrocerías en un 40,9%. Pero las medidas realizadas por el Gobierno para expandir el mercado interno han permitido, en gran parte, compensar esa reducción, de forma que la industria automovilística produjo solamente 1% menos que en 2008. En el conjunto de la industria, como era esperable, los sectores que más sufrieron fueron la industria de transformación (-7%) y la construcción civil (-6,3%).

La caída de las exportaciones estuvo acompañada de una reducción más acentuada de las importaciones (11,4%), lo que permitió que la balanza comercial presentara un superávit de 2,07%, superior al de 2008. En función de ese resultado y de la disminución de las rentas, las transacciones de la cuenta corriente registraron un déficit de 24,3 mil millones de dólares (1,55% del PIB), menor al año anterior en 13,7% (1,72% del PIB). Además de eso, la recuperación del flujo de ingreso de capitales permitió que el país obtuviera su noveno resultado positivo en las cuentas de capital y financiera, aunque el resultado entre transacciones corrientes y el flujo neto de inversiones extranjeras directas (IED) de 1,6 mil millones de dólares (0,1% del PIB) fuera bastante inferior a los 16,9 mil millones de dólares de 2008 (1,03% del PIB).

La Bolsa, el mercado bursátil y el nivel de reservas

Previo al inicio de la crisis, en octubre de 2008, el valor de las acciones negociadas en la principal Bolsa del país (BOVESPA) registró una fuerte caída. Esta fue del 60% en el acumulado entre mayo y octubre de aquel año. Desde 1994 no se registraba un descenso tan significativo en un espacio tan corto de tiempo. En el total del año, la cotización de las acciones cerró con una reducción de 41,7%. Iniciado el 2009, hubo una valoración de 4,6% en enero, seguida por una pérdida de 2,84% en febrero, con una recuperación en abril de 15,5% y en mayo de 5,1%. En los meses que siguieron, con excepción de lo ocurrido el 14 de julio, la trayectoria fue ascendente, cerrando el año con una expresiva valoración igual a 82,7%.

En relación con el tipo de cambio, primero hubo una rápida devaluación del real desde agosto en adelante (revaluación del dólar en 43,75%). En ello contribuyó el aumento de la demanda por dólares de las empresas que querían llevar a cero sus posiciones en derivados cambiarios⁹, así como la contracción del crédito externo; la venta de activos en el país (principalmente en la Bolsa) por parte de inversores extranjeros para cubrir perjuicios en el exterior, y también la búsqueda de activos considerados más seguros, tales como los títulos del tesoro estadounidenses, entre otros factores.

En los dos primeros meses de 2009, la continuación de esas restricciones llevó al BCB a vender divisas en el mercado a la vista (3,4 mil millones de dólares), pero a partir del momento en que disminuyó la incertidumbre en cuanto a la profundidad de la crisis mundial, hubo un retorno de los flujos de inversiones extranjeras dirigidas a las aplicaciones de renta fija y en particular de renta variable. Por lo que el BCB pudo realizar, a partir de mayo, compras en el mercado *spot*, que totalizaron UR\$ 27,5 mil millones durante el año (*op. cit.*). De esa forma, el cambio volvió a caer, llegando a ser negociado a R\$ 1,90 (cerró el año con R\$ 1,74). A fines de 2009, el nivel de reservas internacionales estaba en 238,5 mil millones de dólares, un 23,13% mayor que en el año anterior.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el superávit primario¹⁰ fue de 2,06% del PIB en 2009. En relación con la Ley de Directrices Presupuestarias de 2009 (posterior a la crisis) hubo una reducción de 1,74 puntos porcentuales. Este resultado fue fruto tanto de la reducción del nivel de actividad (lo que afectó la recaudación de impuestos y contribuciones sociales) como del sacrificio fiscal y del aumento del consumo del gobierno, ya mencionados anteriormente. En tanto, entre 2008 y 2009, la deuda líquida del sector público pasó del 38,4% al 42,8% del PIB y la deuda inmobiliaria lo hizo de 40,9% a 45,3% del PIB.

⁹ Estas empresas sufrieron pérdidas al apostar por el mantenimiento de la apreciación del real, particularmente Sadia, Votorantim y Aracruz y el Fondo de Pensión de los funcionarios del Banco del Brasil (PREVI).

¹⁰ Superávit primario consolidado, considerando el gobierno central, las empresas estatales federales y los gobiernos regionales.

El Brasil frente a la amenaza de una crisis mayor

A finales de septiembre y comienzos de octubre de 2011 (cuando este artículo se estaba redactando), la profundización de la crisis fiscal de países de la zona del euro (especialmente Grecia) junto a las bajas realizadas por las principales agencias de calificación a bancos norteamericanos (después de haber rebajado del *rating* la deuda estadounidense), han hecho que Italia y España tengan la profunda convicción de que una crisis mayor está siendo gestada.

En el Brasil, tal como asistimos en los últimos días de septiembre de 2011, los movimientos especulativos fueron rígidos, especialmente para el mercado cambiario, desvalorizando el real rápidamente y forzando a las autoridades monetarias a ofrecer 5,5 mil millones de dólares en *swaps* cambiarios, lo que resultó en la venta de 2,75 mil millones de dólares el 23 de septiembre¹¹. El 3 de octubre el Gobierno necesitó realizar otra subasta, ofreciendo 4,5 mil millones de dólares y vendiendo 1,65 mil millones de dólares. Se percibe que las tasas de cambio fueron estabilizadas a través de la venta de derivados y no de moneda efectiva. Eso indica que la presión de desvalorización no se debió a la fuga de capitales sino al cambio en las apuestas sobre el futuro de esas tasas. Sin embargo, de acuerdo con el informe del banco JPMorgan, parte de la presión contra el real se debió también a la acción de fondos del Japón, que se estaba deshaciendo de sus inversiones en monedas del Brasil¹², de África del Sur y de Australia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

Más allá de los impactos a corto plazo, producto de la volatilidad del mercado actual, se hace necesario un estudio más atento de la situación de la economía brasileña para evaluar hasta donde el país es capaz de hacer frente a una crisis mundial de mayor amplitud que la de 2008-2009. Los efectos de una crisis de ese tipo serían sentidos inmediatamente en las exportaciones (caída del precio de las *commodities* y contracción de la demanda); en la cuenta de rentas, debido a la anticipación de remesas de utilidades y dividendos; en la reducción del flujo de entrada en las cuentas de inversiones directas e inversiones en cartera; así como en el movimiento de salida de esas últimas dos cuentas.

Analizando con más detalle tales efectos, nos referiremos en primer lugar a las exportaciones. Cabe destacar que estas han representado en pro-

¹¹ Para hacer frente al movimiento anterior, que llevó a la valoración significativa del real, el gobierno pasó a cobrar el 1% de Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) sobre la diferencia entre la posición vendida y comprada de las empresas (esa alícuota puede ser aumentada hasta el 25%). Según el Ministro de Hacienda, Guido Mantega, estaban siendo negociados diariamente en el mercado futuro entre 23 y 24 mil millones de dólares, lo que refleja la intensidad del movimiento especulativo. Al tiempo, como varias empresas estaban anticipando liquidaciones de operaciones de crédito tomadas en el exterior (con plazo superior a 720 días) para huir del (IOF), esto pasó a incidir 6% de ese impuesto sobre esas operaciones (Estado de Sao Paulo, 2011).

¹² De acuerdo con ese banco, en septiembre esos fondos habían aplicado en Brasil 44 mil millones de dólares. Según la Agencia Bloomberg News, inversores japoneses tienen 102 mil millones de dólares en activos brasileños.

medio el 12,7% del PIB en los últimos cinco años, pero han caído durante este lapso, tal como se aprecia en el gráfico siguiente.



Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE.

Por su lado, la participación de los productos básicos en las exportaciones totales ha aumentado, pasando del 29,23% en 2006 a 44,58% en 2010, como muestra el cuadro 1. La creciente presencia de esos productos en el patrón de exportación, evidencia el llamado proceso de “reprimarización”, aunque en parte, ese aumento se deba a los precios alcanzados por las *commodities*.

Cuadro N° 1
Participación relativa de los componentes de las exportaciones-FOB, 2006-2010
(Porcentajes)

	2006	2007	2008	2009	2010
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Productos básicos	29,23	32,12	36,89	40,50	44,58
Productos industrializados	68,60	65,82	60,50	57,42	53,37
semi-manufacturados	14,17	13,57	13,68	13,40	13,97
manufacturados	54,44	52,25	46,82	44,02	37,42
Operaciones especiales	2,16	2,06	2,61	2,08	2,05

Fuente: Elaboración propia con datos de MDIC/Sedex.

Por otro lado, los precios de las *commodities* son más volátiles que los de otros componentes exportados y en los momentos iniciales de una crisis, su reducción tiene efectos negativos sobre la economía antes que la demanda por esos productos presente una caída.

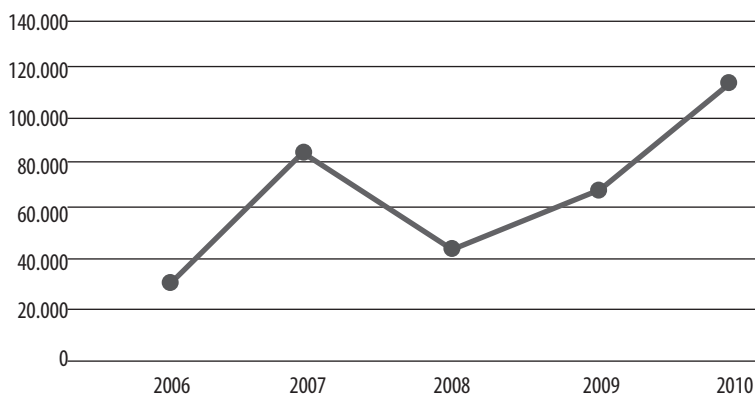
En relación al destino de las exportaciones, puede decirse que Brasil es proveedor de productos de bajo valor agregado para Asia y de alto valor para América Latina y el Caribe. Debido a las implicaciones de esa “especialización”, cualquier propuesta de profundización de integración latinoamericana necesita tomar en cuenta esa realidad. En 2010, el 45% de los productos básicos fueron exportados a los países asiáticos¹³; 23,7% a la Unión Europea; 9,5% a América Latina y el Caribe; 6,7% a los EE.UU. y 15,1% a los demás países. En cuanto a los productos semi-manufacturados, 35,3% se destinan a Asia; 21,7% a países de la ex Unión Soviética; 11,3% a los EE.UU.; 6,3% a América Latina y el Caribe y el 25,4% a los demás países. Por último, 47,3% de los productos manufacturados fueron exportados a América Latina y el Caribe (principalmente a la Argentina); 19,4% a la Unión Europea; 12,7% a los EE.UU.; 7,2% al Asia y 13,4% a los demás países.

Por otra parte, la creciente participación de las inversiones directas y en cartera en la composición del pasivo externo se ha expresado en el aumento de las remesas relativas a ganancias y dividendos, de manera que la cuenta de rentas viene presentando un crecimiento en los últimos años. En la situación hipotética de una crisis, esas rentas pueden ser anticipadas presionando la moneda del país. Sin embargo, más importante que eso es la evolución reciente de la cuenta de inversiones directas en el país y del pasivo de la cuenta de inversiones en cartera. La primera aumentó de 18,82 mil millones de dólares en 2006 a 48,44 mil millones de dólares en 2010¹⁴. La segunda de 9,8 mil millones de dólares pasó a 67,80 mil millones de dólares. El empeoramiento de las condiciones de la economía internacional puede rápidamente cambiar la dirección de esos recursos presionando a la desvalorización de la moneda brasileña, a pesar que el nivel de las reservas internacionales sea bastante elevado (349 mil millones de dólares el 6 de octubre de 2011). El gráfico 2 presenta la trayectoria del total de las inversiones directas en el país, el pasivo de las inversiones y el pasivo de los derivados.

¹³ De las exportaciones de los productos básicos al Asia, el 63,5 % se destinan a China.

¹⁴ Según el BCB (2010) el stock total de inversiones directas en diciembre de 2010 era estimado en 472,60 mil millones de dólares.

Gráfico N° 2
Brasil: inversiones directas, inversiones en cartera (pasivo) y derivados (pasivo),
2006-2009
(Millones de dólares)



Fuente: BCB, 2007 a 2010.

El grado de exposición de la economía al movimiento del capital internacional puede ser dimensionado por el volumen de negocios (entrada más salida) de capitales especulativos parasitarios (inversiones en cartera más derivados): 534,6 mil millones de dólares en 2008 (nivel máximo logrado); 343,2 mil millones de dólares en 2009 y 295,1 mil millones de dólares en 2010 (más de un mil millón de dólares por día hábil). Además, la economía brasileña cuenta con un *stock* impresionante de capitales extranjeros. Según los datos del BCB, el pasivo en la posición internacional de inversiones, que fue de 343,4 mil millones de dólares en diciembre de 2002, subió a más de 1,4 billón en julio del 2011, un crecimiento que sobrepasa el 300%. De este total, 534,0 mil millones de dólares son inversiones extranjeras directas, 682,0 mil millones de dólares son inversiones en cartera y derivados y 187,0 mil millones de dólares están en otras inversiones. Durante la última década, el crecimiento del capital especulativo fue de casi 400% (BCB, 2011b). Al confrontar esos números con el monto de las reservas acumuladas, la fragilidad de la economía se hace evidente.

Además de eso, las grandes empresas brasileñas de capital abierto están relativamente expuestas a la variación del dólar, pues recurrentemente toman recursos prestados en esa moneda (entre otros motivos, para beneficiarse de la diferencia entre las tasas de interés externas e internas). Según estimaciones del mercado, una devaluación del real de 17% resultaría en un aumento de la deuda bruta de las quince mayores empresas endeuda-

das con el exterior en 30 mil millones. Las empresas que tendrían la mayor dificultad serían la Vale, Braskem, Fibria, Marfrig, Suzano, Usiminas y TAM (Valor Econômico, 2011).

Por último es importante destacar que el Brasil tiene un segmento bancario estatal significativo, que se mantiene a pesar de la ola neoliberal privatizadora que asoló el país principalmente en la década del noventa. Ese segmento, formado por el BNDES, la CEF y el BB, tiene capacidad para ampliar su participación en el crédito del país en los momentos de crisis, tal como se evidenció en 2008 y 2009. La eficacia de ese proceso en una crisis de más larga duración dependerá, sin embargo, de cuánto se contraiga el crédito (libre o direccionado) de los demás bancos nacionales y extranjeros.

Consideraciones finales

Las medidas anticrisis, adoptadas por el Gobierno en 2008 y 2009, lograron impedir que la economía brasileña sufriera una grave caída en la producción, que aumentara el desempleo y causara un gran impacto en las cuentas externas. Tales medidas fueron suficientes solo para evitar la caída del consumo, ya que con respecto al desempeño observado por la economía en 2009, es necesario destacar que este también se debe a la condición particular de China e India, entre otros países, que mantuvieron elevados niveles de crecimiento. Además, las medidas adoptadas por los Gobiernos de Estados Unidos y Europa para salvar a los grandes bancos, generaron un exceso de capital monetario, que se dirigió al Brasil en busca de sus elevadas tasas de interés, al contrario de lo que ocurrió en los países centrales, donde ellas eran negativas.

Cabe preguntar, en el caso de un eventual agravamiento de la crisis mundial, cuáles serían las medidas disponibles para el gobierno en política económica y sus posibles impactos sobre la economía brasileña. Con la elección de Dilma Roussef como presidenta de la República, tanto las políticas monetarias como las políticas fiscales y sociales no sufrieron cambios importantes, lo mismo ocurrió con los equipos de Gobierno en el Ministerio de Hacienda y en el Banco Central. Eso sin contar que los pilares de la política macroeconómica siguen siendo el trípode compuesto por las tasas de cambio flotantes (con libre movilidad de los capitales internacionales), metas de inflación y metas de superávit primario. Así, lo que se puede esperar del Gobierno, ante el escenario de una nueva crisis, sería la aplicación de medidas semejantes a las adoptadas en 2008 y 2009: (a) apoyo y protección al sistema bancario para estimular y evitar una caída del crédito personal y empresarial; (b) utilización de los bancos públicos para la expansión del crédito al consumo; (c) aumento de la disponibilidad de liquidez del BNDES; (d) exención o reducción de impuestos para estimular el consumo in-

terno; (e) medidas de estímulo a las exportaciones de los productos cuyos mercados no hayan sufrido graves impactos de la crisis.

El Banco Central cuenta con recursos en la forma de encajes obligatorios sobre diversos tipos de depósitos (a vista, de ahorros y a largo plazo), que superaron los R\$ 193,6 mil millones en diciembre de 2009 hasta alcanzar los R\$ 420,8 mil millones en agosto de 2011 (BCB, 2011a). Como en 2008 y 2009 una parte significativa de esos depósitos podría ser liberada para expandir el crédito y el consumo. Sin embargo, esas operaciones enfrentan los siguientes problemas: (1) la mayor parte de esos depósitos (más de 80%) ya es remunerada por SELIC o por los índices de las cuentas de ahorro; (2) los bancos solo tendrían interés en expandir los préstamos si obtuvieran tasas de interés superiores a las que ya reciben en las inversiones en títulos¹⁵; (4) los tomadores de préstamos, personas físicas y jurídicas, necesitan estar dispuestas a endeudarse con las tasas cobradas por los bancos del Brasil, en un momento de empeoramiento de la crisis. Además, es necesario considerar que parte de las familias comprometió sus rentas futuras al elevar sus niveles de endeudamiento en 2009, sea en la compra de vehículos o en la compra de inmuebles¹⁶.

En lo que se refiere a las relaciones internacionales, no se esperan iniciativas sustantivas que cambien el grado de exposición al movimiento del capital internacional. Ya fueron adoptadas algunas medidas que inhiben el ingreso de capitales especulativos (como la cobranza del IOF), lo que no impidió la continuidad del ingreso y la salida de los capitales especulativos parasitarios. Para hacer frente a los ataques especulativos que fragilizan la economía, el Gobierno podría o debería adoptar medidas que ya vienen siendo defendidas, como el control de los movimientos de capitales y no solo la tributación parcial de ese flujo, pues la libre movilidad de capitales además de la desnacionalización, transfiere al exterior el comando y las decisiones sobre actividades importantes de la economía. Esto reduce la capacidad de control e intervención estatal, lo que puede convertirse en una limitante para la capacidad de respuesta frente a los impactos de la crisis.

De todas maneras, no es de esperar una fuga masiva de los capitales especulativos parasitarios con el empeoramiento de la crisis. Principalmente porque el Brasil viene ofreciendo una altísima rentabilidad a esos capitales, que el gobierno asegura tanto con las tasas básicas como con la ejecución de la política fiscal y monetaria, de acuerdo con el trípode de la economía macroeconómica y con los intereses de las finanzas nacionales e internacionales.

¹⁵ Sobre los préstamos ya realizados, los bancos cobraban tasas de interés exorbitantes para crédito libre (un promedio de 30,9% al año para personas jurídicas y el 46,6% para personas físicas) en agosto de 2011.

¹⁶ De las 576 mil unidades habitacionales financiadas en 2009, 276 lo fueron en el ámbito del Programa "Minha casa Minha Vida", del gobierno federal.

El mayor riesgo para la economía brasileña, en términos de su desarrollo capitalista, es su posición subordinada y dependiente del sistema capitalista mundial. El Brasil es uno de los mayores suministradores de insumos producidos o extraídos de los enormes recursos naturales que dispone, ha sido un importante receptor de capitales extranjeros en la esfera productiva y se convirtió también en un gran receptor de capitales especulativos. En esa articulación, el Brasil es ahora un gran generador de intereses, beneficios y ganancias de capital, tanto para las inversiones extranjeras directas como para los capitales especulativos. En un momento de crisis, para mantener el envío de excedentes al exterior y así disminuir sus efectos sobre la rentabilidad del capital, existe el riesgo, tal como en la crisis de la década del ochenta, del aumento de la explotación de la fuerza de trabajo. Si eso ocurre o no depende de la capacidad de resistencia que los trabajadores brasileños puedan ofrecer. La experiencia de la zona del euro indica que el capital no ve ningún óbice a las formas más elementales de aumento de las tasas de explotación, sea reduciendo salarios sea reduciendo derechos sociales.

Referencias

- AMADEO, K. (2011, 22 de septiembre). What is quantitative easing? *About.com US Economy* [En línea] disponible en <<http://www.useconomy.about.com/od/glossary/g/Quantitative-Easing.htm>> 22 de septiembre de 2011.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA) (2009). Carta da Anfavea. ANFAVEA, 273.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB) (2010). *Relatório 2007 a 2010*. Brasília, D.F.: BCB [En línea] disponible en <<http://www.bcb.gov.br/>> 15 de julio de 2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB) (2011a). *Nota para a imprensa, política monetária e operações de crédito do SFN*. Brasília, DF: BCB [En línea] disponible en <<http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOM>> 23 de julio de 2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB) (2011b). *Posição internacional de investimentos*. Brasília, DF: BCB [En línea] disponible en <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEPIIH>> 23 de julio de 2011.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) (2011). *Quarterly review*, Bank For International Settlements, Statistical Annex [En línea] disponible en <<http://www.bis.org/statistics/secstats.htm>> 6 de agosto de 2011.
- CARCANHOLO, R. e Nakatani, P. (1999). O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*, 20, (1), 284-304.
- CHESNAIS, F. (2005). O capital portador de juros: acumulação, internacionalização,

- efeitos econômicos e políticos. En Chesnais F. (org.). *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. Boitempo, São Paulo.
- CHESNAIS, F. (2010). La dette publique, question névralgique de la lutte de classes em Europe. *Carré Rouge*, 44, article 345. [En línea] disponible en <<http://www.carre-rouge.org/spip.php?article345>> 13 de agosto de 2011.
- GOLDSTEIN, F. (2011). "Capitalism at a dead end. The Era of Job Destruction. A marxist view" XVI *Encontro Nacional de Política Social*. Vitória, mimeo.
- MARX, K. (1989). *O Capital*. Livro III, Vol. IV. São Paulo: Editora Civilização Brasileira.
- PLIHON, D. (2005). As Grandes empresas fragilizadas pela finança. En Chesnais F. (org.), *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo.
- ROUSSEF, D. (2011). *Discurso na ONU* [En línea] disponible en <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI5362195-EI7896,00-Leia+a+integra+do+discurso+de+Dilma+na+Assembleia+da+ONU.html>> 21 de septiembre de 2011.
- TOUSSAINT, E. (2011, 21 de septiembre): Grécia, símbolo da dívida ilegítima. *Vermelho* [En línea] disponible en <http://vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=146488&id_secao=2> 21 de septiembre de 2011.
- TORRES, F. y Travaglini, F. (2011, 26 de septiembre). Impacto do dólar chega aos balanços. *Valor Econômico* [En línea] disponible en <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/9/26/impacto-do-dolar-chega-aos-balancos>> 26 de septiembre de 2011.
- WEISS, M. (2011, 26 de septiembre): Giants U.S. Banks Vulnerable to Disaster. *Money and Markets* [En línea] disponible en <<http://www.moneyandmarkets.com/12-giant-u-s-banks-vulnerable-to-disaster-47357>> 26 de septiembre de 2011.

Globalización y nueva configuración geoeconómica mundial: ¿México en la era del Sur?

*Jesús Rivera De La Rosa**

Introducción

La responsabilidad que asumimos en este momento histórico es la de contribuir en la elaboración de propuestas hacia una nueva estrategia de desarrollo para México en el campo de su inserción en la economía mundial.

La tarea es compleja pues estamos acostumbrados a pensar en términos de la economía nacional, en condiciones de soberanía y posicionamiento como líder de los países llamados subdesarrollados, por lo que el "sector externo" aparece como complementario a la definición nacional.

Nuestro planteamiento parte de la necesidad de entender no solo el papel de México en América Latina y el mundo desde una perspectiva nacionalista, sino el de trascender este espacio, tratando de discernir la lógica mundial que surge a partir de la crisis sistémica iniciada en el año 2007.

Crisis mundial y ruptura sistémica

En el segundo semestre del año 2007 comenzó una nueva configuración de la economía mundial, cuyas características hemos visto aparecer cada vez con mayor claridad, las que debemos tener en cuenta a la hora de definir una nueva estrategia de desarrollo nacional en términos de su inserción en la espacialidad global.

Algunas de las características visibles de la reconfiguración sistémica son el redireccionamiento de los flujos de capital, y el cambio de las formas y agentes involucrados, lo que ha hecho aparecer a los llamados países del

* Coordinador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, <http://www.cedes.buap.mx>.

Sur como los nuevos receptores, e incluso como quienes salieron relativamente poco afectados por los efectos negativos de la crisis. Siguiendo con el ámbito de los indicadores de las relaciones económicas internacionales, otro rasgo importante es que después de la fractura de la integración (expresada por el desplome de los flujos mundiales de mercancías, de capitales y de la migración internacional en el año 2009) está teniendo lugar una recomposición de la estructura del comercio internacional y de los precios de las materias primas, los alimentos, los productos manufacturados, etcétera. En este caso, también se han visto temporal y aparentemente favorecidas las economías del Sur.

A diferencia de los quiebres sistémicos anteriores, el actual ha sido más profundo y extendido, lo que se ha expresado en un lento proceso de reintegración y cuyas nuevas manifestaciones abarcan ámbitos de la seguridad, la justicia y la violencia en muy diversos países y regiones del mundo. Más aún, en el segundo semestre del 2011, han aparecido nuevos indicios de que la crisis aún no ha tocado fondo ni en Estados Unidos ni en la Unión Europea, y habría que esperar lo que ocurre en el futuro cercano en China y en el resto del llamado grupo "BRICS" (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que forman parte de la reconfiguración geoeconómica global en marcha.

Como ya se ha dicho muchas veces, la inseguridad planetaria es parte del escenario en que tiene lugar la crisis, más aún, al problema ecológico y ambiental se han agregado los conflictos de todo tipo y origen en prácticamente todo el planeta. El narcotráfico y los vínculos con los grupos de poder es uno de los principales asuntos que hoy afectan la seguridad mundial. El problema es que la violencia ampliada ocurre en un contexto de descrédito generalizado de las instituciones que surgieron para gestionar esa violencia, como es el caso del Estado, los partidos políticos y los propios sindicatos. De esta manera, al ciclo económico y la crisis estructural sistémica, se ha venido a integrar el ciclo de violencia, coyuntural y de larga duración, como un elemento que hace más compleja la búsqueda de salidas alternativas.

En este contexto, desde hace algunos años ha proliferado una nueva definición de estados "débiles", con "baja gobernanza", o con "inestabilidad democrática o institucional". Tal visión es impulsada por gobiernos como el de EE. UU., a propósito de su política de "cooperación internacional", como una forma de "intervención con rostro (máscara) humano". Por supuesto, aunque muchos de los indicadores de baja gobernanza podrían aplicarse sin mayor problema a los llamados Estados del Norte, solo se adjudican a los países "subdesarrollados del sur", como es el caso de México.

Las preguntas que se pueden plantear son ¿Cuáles serían las condiciones para el surgimiento de un movimiento análogo al denominado "de los países no alineados" de la década de 1970?, ¿México o los BRICS podrían encabezar un movimiento de esta naturaleza?, ¿a dónde conduce la bús-

queda, que están llevando a cabo países como China, Brasil, Rusia, la India o México, por reposicionarse a escala mundial? pues los gobiernos de todos ellos se consideran con la capacidad de liderar a su región e incluso al mundo en su conjunto.

Los movimientos internacionales de capital: EE. UU. deudor neto del mundo, China, Japón, y Alemania acreedores globales

A propósito de la crisis y como expresión muy clara de sus efectos sobre el proceso mundial de acumulación, se han configurado posiciones muy relevantes de algunas de las mayores economías nacionales. En efecto, mientras Estados Unidos ha visto consolidar su posición deudora neta del resto del mundo (como continuación de lo que ha venido ocurriendo desde mediados de los años 1980) China, Alemania y Japón, al menos hasta antes de los terremotos de 2011, han emergido como los nuevos acreedores del mundo.

A nivel agregado, la posición internacional neta¹ de EE. UU. se volvió negativa a partir del año 1986, y lo que parecía una cuestión meramente coyuntural se ha venido consolidando a lo largo de los últimos 25 años, desde una posición deudora neta del orden de los 28 mil millones de dólares en 1986, hasta los 2.737.846 millones de dólares en 2009, según cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Esto significa que su posición deudora neta se ha multiplicado casi cien veces durante el último cuarto de siglo.

¹ Según el Departamento de Comercio de EE.UU., se refiere a la diferencia entre todos los activos de residentes de EE.UU. en el mundo, y los activos del resto del mundo, en dicho país. Dependiendo del resultado, se dice que la posición internacional neta será acreedora si los primeros exceden a los segundos y deudora si ocurre lo contrario.

Cuadro N° 1
Estados Unidos, saldo de la cuenta corriente² por países, regiones y grupos
seleccionados
(Millones de dólares corrientes)

Años	1965	1970	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010
Global	5.431	2.331	2.317	-78.968	-416.371	-718.094	-668.854	-378.432	-470.242
Países acreedores									
China					-88.026	-294.898	-307.736	-263.639	-302.352
Japón	-472	-1.561	-8.913	-37.302	-90.644	-110.543	-91.478	-50.604	-75.232
México				-4.311	-31.198	-82.290	-73.946	-55.141	-71.098
Alemania				-11.937	-26.463	-49.252	-40.520	-38.169	-45.524
Venezuela				-5.838	-10.795	-27.454	-33.567	-11.700	-16.400
India					-7.584	-11.755	-11.374	-8.536	-15.148
Regiones y org.									
Asia y Pacífico					-246.531	-452.423	-426.072	-335.175	-376.659
Africa					-17.855	-67.229	-83.994	-41.803	-56.969
Europa	1.050	-446	23.546	8.790	-74.533	-48.125	-5.302	13.956	-12.576
América Latina y Caribe	574	1.254	12.298	-13.507	-34.683	-77.664	-63.874	-9.077	-10.936
Deudores									
Reino Unido	74	-600	5.678	-7.162	-18.492	-4.334	10.872	2.632	-844
Brasil					8.818	9.882	15.974	20.597	32.842
Argentina					4.400	4.412	5.238	4.641	7.710

Fuente: Elaboración propia con base en Bureau of Economic Analysis, US Department of Commerce (2011).

¿Qué significado tiene esta posición deudora neta de EE.UU. para su hegemonía y para las relaciones con México de cara a una nueva estrategia de desarrollo?

Revisemos algunas relaciones fundamentales. Por lo que se refiere al vínculo histórico EE.UU.-Japón, este apunta a que a partir de la década del setenta del siglo XX, los japoneses eran los principales, sino es que los únicos, pro-

² La cuenta corriente es uno de los componentes principales de la Balanza de Pagos de un país, y registra las entradas y salidas de bienes (saldo de la balanza comercial), servicios y transferencias al exterior. Esta cuenta al tener signo negativo implica que, según la lógica del equilibrio contable, debe ser compensada por una entrada de capital de la misma magnitud o un uso de las reservas internacionales.

veedores de capital a los EE.UU. Después de la crisis de 1981-1982, surgieron otros acreedores netos, pero Japón siguió ocupando el lugar principal. De allí que se haya hablado en su momento que en el cambio de la hegemonía sistémica, Japón sería quien ocupase el sitio de EE.UU. en el siglo XXI.

Sin embargo, Japón fue desplazado del primer lugar entre los proveedores de capital a EE.UU. por China en el año 2001. En la relación con China (aunque no se cuenta con los datos para los años anteriores a 1999) lo relevante es que el capital chino ha estado apoyando en forma creciente a la economía de EE.UU. Con la sola excepción del año 2009 en que los flujos se redujeron unos 40 mil millones de dólares, el financiamiento chino aumentó en forma constante y acelerada desde 73 mil millones de dólares en 1999, hasta 302 mil millones en 2010.

A partir de 1999, China y Japón han representado alrededor de la mitad del financiamiento externo de la economía estadounidense, y en los años de la crisis (2008-2011), su participación se ha elevado hasta un 80%, donde solo China aportó casi el 70% del financiamiento externo en el 2009.

Curiosamente, México es el tercer proveedor de capital de EE.UU.³. El endeudamiento neto del país del Norte se ha mantenido anualmente desde 1,5 mil millones de dólares en 1991, hasta un máximo de 82 mil millones en 2007, para bajar a 55 mil millones en 2009 y volver a crecer a 71 mil millones en 2010. Lo anterior significa que, en plena crisis, con aumento del desempleo y la pobreza, México ha tenido la capacidad y los recursos para seguir financiando a la economía estadounidense. Teniendo esto presente, podemos cuestionarnos sobre cómo debería ser la relación con EE.UU. en una nueva estrategia de desarrollo, considerando las limitantes políticas y financieras que esta situación implica. En términos generales, una de ellas es el papel que han jugado México y Canadá en el sostenimiento de la hegemonía estadounidense⁴.

Por otra parte, en la crisis actual (a diferencia de lo ocurrido en 1991), los EE.UU. han seguido recibiendo capital alemán en cantidades que rondan los 40 mil millones de dólares anuales. De hecho, mientras en 1991 EE.UU. exportó capital a Alemania por cerca de 1.200 millones de dólares, en 2007 vio reducida la entrada de capital alemán por casi 11 mil millones, al bajar el déficit en cuenta corriente de 60.185 millones en 2006 a 49.252 millones de dólares en 2007. Para los años siguientes, la reducción se mantuvo, bajando a 40.250 millones en 2008 y 38.169 millones en 2009, para volver a subir en 2010 hasta los 45.524 millones de dólares. Esta nos parece una diferencia muy importante que requiere ser analizada. La posi-

³ Nos referimos exclusivamente en términos de los registros contables de la Balanza de Pagos, y su definición de "residentes".

⁴ Al respecto resulta muy interesante el texto de Clarkson y Mildenberger "Dependent America? How Canada and Mexico construct U.S. power" (2011).

ción acreedora de Alemania parece consolidarse con la crisis actual, lo que implica que la reconfiguración sistémica presenta nuevos elementos que deben ser considerados.

Otras dos fuentes de capital para EE.UU. son la India y la República Bolivariana de Venezuela. Aunque con cantidades menores a las aportadas por China, Japón, México y Alemania, el déficit en cuenta corriente alcanzó un máximo de 15 mil millones de dólares en 2010 para el caso de la India, cuando en 1999 había registrado los 6 mil millones de dólares; y de 16.400 millones en el caso de Venezuela en 2010.

Estados Unidos recibe financiamiento fundamentalmente de la región Asia-Pacífico con un total de más de 452 mil millones de dólares el año del inicio de la crisis, reduciéndose paulatinamente hasta llegar a los 377 mil millones en 2010.

En síntesis, la economía estadounidense depende del capital del resto del mundo para sostener el crecimiento del PIB. Sin embargo, la diferencia con los países dependientes del Sur, es que a EE.UU. no se le puede negar el financiamiento so pena de agudizar la crisis y caer en una recesión mundial. Otra cuestión importante, que veremos más adelante, es que en la nueva estrategia anticíclica de la administración del presidente Barack Obama, se pretende regresar a un mundo centrado en EE.UU., con un creciente (insostenible) endeudamiento público, y con una base ampliada para su crecimiento económico.

En búsqueda de un nuevo pacto social nacional y mundial procapitalista

Podemos ubicar al año 2007 como un parteaguas de los cambios iniciados en la década de 1970, en tres ámbitos fundamentales: el Estado, los mercados laborales y las relaciones económicas internacionales. Lo cual se ha manifestado en los distintos intentos de reforma educativa que se han lanzado en prácticamente todo el mundo, con énfasis en el modelo de competencias.

En el primer ámbito, desde un enfoque oficial se habla cada vez más de “gobernanza”, en el sentido de que el gobierno debe jugar un papel de “mediador” en la economía nacional ante la emergencia de otros actores e instituciones como las OSC (organizaciones de la sociedad civil), las empresas transnacionales y los medios de comunicación.

La “medición” de la gobernanza, según la OCDE (2011), incluye ámbitos como la integridad pública (ética, no corrupción, transparencia en todos los niveles y relaciones, acceso a la información); el gobierno en línea (no gobiernos atrasados que no cuentan con plataformas cibernéticas para

difundir su información y ser transparentes; portales, procedimientos, información disponible, centrado en el ciudadano no en el gobierno, presupuesto participativo); política regulatoria (regulación entre todos y para todos, incluido el gobierno, análisis de impacto regulatorio, medios de desregulación); administración y presupuesto (capacitación, temporalidad, análisis de riesgo fiscal, innovación).

En general, la crisis y la imposición de un tipo de nekeynesianismo (en realidad habría que proponer un concepto más adecuado al cambio sistémico actual), hablan del intento del capital por recuperar las bases de la acumulación nacional, con Estados reconfigurados y rearticulados a escala regional y mundial, lo cual implica un reto teórico y también práctico, pues no es lo mismo aplicar una política de fomento de la demanda agregada en las condiciones de la crisis sistémica actual, que en 1930. En otras palabras, las nuevas condiciones de funcionamiento del sistema hacen que las acciones y estrategias deban ser revisadas en las distintas escalas: local, regional, nacional y mundial, lo cual genera problemas de funcionamiento para los Estados nación territoriales y para el pensamiento crítico.

Desde una perspectiva alternativa, la llamada economía social, se habla de la emergencia del “cuarto sector”, como un espacio híbrido donde se conjugan el sector privado, el social y el Estado. Es este un ámbito de la discusión que merece ser tomado en cuenta, pues proviene de pensadores críticos, organizaciones de la sociedad civil y en general parece una postura acorde con el cambio social.

Además, ha surgido un nuevo actor: el Estado chino, que efectuó reformas muy importantes a partir de la década del ochenta, cuando apostó fortalecimiento del mercado interno, justo cuando el mundo capitalista se encaminaba por la senda del neoliberalismo y la apertura y desregulación de las economías nacionales, al menos en las zonas atrasadas o subdesarrolladas. Esta fue una estrategia fundamental, que está en la base del funcionamiento diferenciado entre China y las grandes potencias mundiales.

Desde la lógica del Estado como promotor de la cohesión social, en aras de una estabilidad que garantice la rápida acumulación de capital, los discursos y acciones de las dos últimas décadas apuntaron a la “lucha contra la pobreza”, hasta llegar a “la hora de la igualdad” propuesta por la CEPAL. En una perspectiva crítica, diríamos que los dueños del capital y sus representantes se apropiaron primero, del tema de la pobreza y más recientemente del tema de la desigualdad, para reconfigurarlos a su favor. De allí la moda de los programas antipobreza en prácticamente todos los organismos internacionales a partir de 1980, y en el actual siglo de la lucha contra la desigualdad.

En el ámbito de la cooperación internacional, lo anterior puede expresarse, aunque de un modo limitado, en las ideas de la “nueva arquitectura

de la cooperación para el desarrollo”, pero también en nuevas formas de cooperación (más allá de la Sur-Sur o la Triangular) como aquella contra la violencia, el narcotráfico o la desigualdad. En este terreno también llama la atención la posición que la República Popular China viene adoptando en el sentido de promover la cooperación Sur-Sur en todas las regiones y en particular en el continente africano.

Para encontrar una explicación alternativa, debemos descubrir la lógica de la acumulación a escala mundial en la coyuntura actual, al menos en dos ámbitos. Por una parte, en la nueva configuración espacio-temporal que implica la crisis de la hegemonía estadounidense y el surgimiento de nuevos actores en el escenario mundial⁵, en particular de China. Debido a que hace algunos años comenzó este proceso, es factible rastrear diversos elementos de la configuración de un nuevo sistema interestatal sin olvidar, por supuesto, el costo del rescate financiero asumido por los gobiernos y transferido al grueso de la población en aras de salvar a los especuladores.

Por otro lado, las bases financieras de la crisis actual han mostrado la posibilidad de una rearticulación mundial de nuevo tipo, con espacios transnacionales de funcionamiento, más allá de las fronteras nacionales. Es en este marco que la presencia china busca definir los nuevos espacios y formas de articulación a escala mundial.

Todo lo anterior estaría configurando el nuevo sistema inter-estatal, con nuevos actores, dinámicas y otros entrelazamientos; junto a lo cual emergen los imaginarios sociales del Estado, como está ocurriendo en varios países de América Latina.

De este modo, surge la imperiosa necesidad de coordinar las estrategias macroeconómicas nacionales y regionales, así como la búsqueda de reposicionamiento y elevación de la competitividad que cada Estado nacional está tratando de alcanzar, por cuestiones de índole política y electoral. Ello se manifiesta en políticas macroeconómicas diferenciadas tanto entre los llamados países del Norte y los del Sur, como al interior de cada grupo. A lo anterior se agrega la búsqueda del retorno de las políticas sociales al centro de la estrategia, a escala mundial.

Los posibles escenarios de salida de la crisis, en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo, están en buena medida delimitados por los flujos de capital analizados en el apartado precedente. En este contexto, resulta imprescindible tener un diagnóstico lo más preciso y actualizado posible sobre los agentes involucrados en los flujos de capital, incluidos los

⁵ Goldman Sachs y el FMI se ha encargado de difundir agrupaciones como los BRICS, el G20, y más recientemente el “5-S”, los llamados cinco sistémicos (Estados Unidos, Reino Unido, Unión Europea, China y Japón) por los “efectos colaterales” de sus políticas y crisis nacionales sobre la economía mundial en su conjunto.

gobiernos nacionales, los grandes financieros y empresarios, las empresas multinacionales (como las translatinas), las mafias organizadas y el propio ejército.

Tenemos, entonces, modificaciones en los ámbitos centrales del que-hacer estatal: las políticas monetaria, fiscal y salarial, golpeadas duramente por la crisis y utilizadas como una forma de salir de ella, con efectos nacionales y sistémicos. Además, las condiciones de los mercados financieros internacionales, y la posible elevación de las tasas de interés, serán una dificultad adicional para la consolidación fiscal de Estados que han resultado altamente endeudados al calor de las políticas anticrisis aplicadas en los últimos años, en particular en Estados Unidos y en varios países de la Unión Europea.

En síntesis, ha cambiado la lógica del Estado. Ya no es el Estado benefactor de la posguerra, ni el estado neoliberal de las décadas del ochenta y noventa. Ahora (a propósito de la crisis y de la búsqueda de salidas, nacionales y globales) las bases que le han dado sustento se han modificado, pues ya no es el modelo estadounidense el que hay que seguir; las revueltas en el Norte de África y en el Medio Oriente apuntan a una reconfiguración fuerte del sistema interestatal, a una mayor presencia china y al surgimiento de nuevos espacios interestatales de acumulación.

Nuevos espacios de subsunción del trabajo al capital

En el ámbito de las relaciones laborales a escala mundial, la crisis apunta al cambio de paradigma: desde la flexibilización y privatización de dichas relaciones, a la precarización, informalidad y mayor explotación de la fuerza de trabajo. Lo anterior se expresa en la ampliación de la brecha registrada entre el aumento de la productividad y los salarios a partir de 1999, según estimaciones de la OIT (2010), y en la aparición de nuevas formas de subsunción real del trabajo al capital.

La crisis ha servido de pretexto para mantener e incluso aumentar diversos tipos de discriminación laboral: hacia las mujeres (sobre todo embarazadas y madres solteras), por cuestiones de raza, religión o afiliaciones políticas, por preferencias sexuales, hacia los trabajadores migrantes, por edad y hasta por estilos de vida, según lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo (2010).

Una característica del mercado laboral en la actualidad es la modificación de su temporalidad, esto es, que los trabajadores están sujetos a contratos por tiempo determinado, que los llevan a no generar antigüedad en el trabajo ni derechos a largo plazo, con un impacto fuerte en la jubilación y una redefinición del tiempo en la vida de todos nosotros. Otras dos ca-

racterísticas relevantes son: el aumento del desempleo de los jóvenes y la disminución del nivel de sindicalización de los asalariados en el mundo.

Nuevas formas de discriminación se han sumado a la ya tradicional (contra la que se ha avanzado al menos en términos de legislaciones protectoras aprobadas) a propósito del aumento del desempleo a escala mundial. La necesidad de trabajar implica la sujeción a tratos discriminatorios en muchos sentidos, como lo están sintiendo los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores. La desigualdad, la inseguridad y el peligro de exclusión, señala la OIT (*op. cit.*), se recrudecen en épocas de crisis y son una base muy grande para apoyar todo tipo de discriminación laboral y para forzar a los trabajadores a buscar ser explotados a como dé lugar.

En las condiciones de una crisis sistémica como la actual, las prácticas nacionalistas, que buscan defender el mercado interno, se vuelven un elemento discriminatorio frente a los trabajadores de otras nacionalidades, pero no frente al capital extranjero, que es atraído por todos los medios posibles, lo cual recrudece aún más la discriminación. En este caso, a la fuerte caída de los flujos migratorios internacionales registrada en el 2009 (OCDE, 2011), le seguirá una recomposición de los mismos en los años siguientes, lo que posibilitará a los receptores establecer nuevas reglas del juego para la aceptación de trabajadores procedentes de otros países, que se expresarán como factores de discriminación y bajas salariales.

En EE.UU., según cifras del Departamento de Trabajo, al calor de la crisis y el aumento generalizado del desempleo, han sido los descendientes afroamericanos y los hispanos los que más han sufrido con esta situación, al enfrentar tasas de desempleo de 17% y 14% respectivamente para el año 2010 (OIT, 2010).

Se están creando pocos empleos (los que hay son temporales y con menores condiciones de seguridad social) y se está impulsando el mercado informal. Se ha elevado la tasa "natural" de desempleo a casi el doble en el periodo que ha seguido al inicio de la crisis en 2007. Frente a esto, todo indica que pasarán muchos años antes de que los mercados laborales recuperen los niveles previos al estallido de la crisis (lo que afectará en particular a los jóvenes), y que el desempleo "estructural" (desempleo por más de un año) se mantendrá muy elevado.

Dadas las características de la crisis sistémica, los países atrasados tienen capital para prestar y son los que menos han sufrido pérdidas en los puestos de trabajo ¿Significa esto el inicio de la era del Sur?, ¿o de nuevas formas de explotación y diferenciación salarial?

Esta erosión de los mercados laborales está en la base de la reciente preocupación mostrada por organismos internacionales y gobiernos en relación a la necesidad de un nuevo "pacto social", ya que es necesario tratar de evitar que la inconformidad, desesperanza y el aumento de la vulnera-

bilidad de millones de trabajadores, regulares y no regulares, puedan convertirse en causa de conflictos sociales.

En México, como en muchos otros países, ya se está intentando imponer una reforma laboral, con la idea de salir de la crisis a costa de los trabajadores, sus ingresos, su estabilidad laboral, y reduciendo el costo (a corto plazo) para el gobierno y los empresarios. Lo anterior incluye una política social distinta, pues tendrá que afrontar el cambio en los mercados laborales.

Así, nos encontramos ante una combinación explosiva: desempleo, desigualdad, inseguridad, desconfianza, frente a la que hay que proponer una estrategia alternativa de desarrollo.

Las nuevas agrupaciones comerciales y el posicionamiento global

Una parte de las nuevas condiciones de valorización que el estallido de la crisis mundial ha provocado, están relacionadas con la lógica que sustenta la estructura del comercio internacional.

Antes del inicio de la crisis y de la fractura de la integración mundial, todo apuntaba a la emergencia de nuevos actores, regiones y sectores como dinamizadores del comercio mundial. Destacaban en este sentido las transnacionales localizadas en las llamadas economías emergentes y en particular en el grupo BRICSM (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica y México); las materias primas, energéticos y alimentos también encabezaban el dinamismo comercial global.

Sin embargo, tras la fuerte expansión del comercio mundial registrada en 2010, luego de la brutal caída del año 2009, el 2011 y los años venideros serán caracterizados por el lento aumento del comercio internacional. Lo anterior trae consigo nuevas características que hay que tener en cuenta al pensar en una estrategia alternativa de desarrollo.

La caída de las exportaciones mundiales en el año 2009, la más grave desde la segunda Guerra Mundial, tuvo características muy peculiares que no deben perderse de vista. Por ejemplo, prácticamente ninguna región escapó de la fractura de la integración mundial (ver cuadro 2), y en este contexto, quienes más cayeron fueron Japón y la Unión Europea, seguidos por México y Estados Unidos. Este solo hecho marca una situación inédita y deja abiertas las posibilidades para la reintegración mundial que tendrá lugar durante los años por venir. Por sectores, el desplome se ha concentrado en las manufacturas, lo cual es coherente con las regiones que han resultado más afectadas.

Cuadro N° 2
Tasa de crecimiento del volumen de exportaciones
2000-2009 y 2009

	2000-2009	2009
Exportaciones mundiales de mercancías	3,0	-12,0
Productos agrícolas	3,0	-3,0
Manufacturas	3,5	15,5
Exportaciones por países y regiones		
México	0,5	-14,5
Estados Unidos	1,5	-14,0
América del Sur y Central	4,0	-8,0
Europa	1,5	-14,5
Asia	7,5	-11,0
China	16,5	-10,5
India	11,5	-3,0
Japón	2,0	-25,0

Fuente: Elaboración propia con base en UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo (2010).

Para todo el periodo 2000-2009, lo más destacado fue el surgimiento de China y la India como ejes rectores de la integración del comercio mundial, dado el dinámico comportamiento de sus exportaciones, y en particular de las manufacturas; así como el acelerado incremento de sus importaciones. En general fue Asia, en conjunto, el motor de la integración comercial mundial, hasta el estallido de la crisis sistémica, en tanto la Unión Europea y Estados Unidos permanecieron prácticamente estancados.

Cuadro N° 3
Comercio intrarregional e interregional de mercancías, 2009
(Porcentajes)

Origen	América del Norte	América del Sur y Central	Europa	CEI	África	OrienteMedio	Asia	Mundo
Mundo	16,6	3,6	41,9	2,6	3,2	4,2	26,3	100,0
América del Norte	48,0	8,0	18,2	0,6	1,8	3,1	20,2	100,0
América del Sur y Central	25,0	26,1	19,6	1,3	2,8	2,5	20,8	100,0
Europa	7,3	1,5	72,2	2,9	3,2	3,1	8,5	100,0
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	5,2	1,1	52,9	19,2	1,6	3,2	13,9	100,0
África	17,1	2,4	38,8	0,3	11,7	3,0	22,2	100,0
Oriente Medio	8,7	0,7	11,0	0,5	4,9	15,5	51,8	100,0
Asia	17,5	2,7	17,9	1,6	2,8	4,6	51,6	100,0

Fuente: UNCTAD (2010).

En lo que respecta al comercio interregional (ver cuadro 3), son importantes los siguientes hechos: se mantiene la concentración geográfica de los flujos comerciales en Europa, con un nivel de concentración del 72% en su comercio intrarregional, seguida de Asia con un 51.6% y de América del Norte con un 48%. En el caso de las demás regiones el índice de concentración es mucho menor.

Lo anterior tiene gran relevancia a la hora de proponer una estrategia de integración comercial para la economía mexicana, pues hasta el inicio de la actual crisis lo predominante había sido la lógica de los tres bloques comerciales, Europa, Asia y América del Norte, con lo cual a México no le quedaba, al parecer, más remedio que tratar de alcanzar una buena negociación con los vecinos del Norte. Sin embargo, los escenarios han cambiado ante la grave fractura de la integración mundial registrada en 2009.

Cuadro N° 4
Exportaciones mundiales de mercancías por regiones y
economías seleccionadas
(Porcentajes)

Años	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2009
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
América del Norte	28,1	24,8	19,9	17,3	16,8	18,0	15,8	13,2
Estados Unidos	21,7	18,8	14,9	12,3	11,2	12,6	9,8	8,7
México	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	1,9
América Central y Sur	11,3	9,7	6,4	4,3	4,4	3,0	3,0	3,8
Brasil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,0	1,0	1,3
Argentina	2,8	1,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5
Europa	35,1	39,4	47,8	50,9	43,5	45,4	45,9	41,2
Alemania	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	9,2
Reino Unido	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	2,9
África	7,3	6,5	5,6	4,8	4,5	2,5	2,4	3,2
Asia	14,0	13,4	12,5	14,9	19,1	26,1	26,2	29,4
China	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	9,9
Japón	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,4	4,8
India	2,2	1,3	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	1,3

Fuente: UNCTAD (2010).

Por otro lado, en los cuadros 4 y 5 se muestra el comportamiento de algunas economías nacionales y regionales en torno a su peso en la economía mundial. De aquí nos interesa destacar los siguientes aspectos: el desplome en la participación de EE.UU. y el Reino Unido en las exportaciones mundiales en el periodo de posguerra, y el aumento espectacular de China y Alemania.

A escala regional, entre 1953 y 2009, es el desplazamiento gradual y constante de América del Norte en las exportaciones mundiales, primero por Europa (hasta mediados de 1970), y luego ambas regiones por Asia, que para el 2009 (en medio de la crisis) llegó a ocupar poco menos de un tercio del total de las exportaciones mundiales.

Por su parte, los países de América Latina (excluido México) y África han visto menguada su participación en las exportaciones globales de manera importante.

Cuadro N°. 5
Cambios en la participación comercial de cada país en el comercio mundial*
(Porcentajes)

Años	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2009
Estados Unidos	35,0	33,0	26,0	25,0	26,0	29,0	27,0	22,0
México	2,0	2,0	1,0	1,0	2,0	3,0	5,0	4,0
Brasil	4,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Argentina	5,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Alemania	4,0	10,0	17,0	21,0	17,0	19,0	18,0	17,0
Reino Unido	15,0	13,0	12,0	10,0	9,0	10,0	9,0	7,0
África	15,0	13,0	11,0	9,0	9,0	5,0	5,0	6,0
Sudáfrica	4,0	3,0	3,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0
Oriente Medio	4,0	5,0	5,0	7,0	13,0	7,0	7,0	10,0
China	2,0	3,0	2,0	2,0	2,0	5,0	11,0	18,0
Japón	2,0	4,0	8,0	13,0	15,0	16,0	11,0	9,0
India	5,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	2,0	3,0
URSS	4,0	7,0	9,0	7,0	9,0	0,0	0,0	0,0

(*) Exportaciones mas Importaciones de Cada País o Región en Relación al Total Mundial
Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNCTAD (2010).

Como se sabe, una de las formas tradicionales de medir la globalización es por medio del llamado “grado de apertura comercial” de las economías nacionales, esto es: Exportaciones + Importaciones/PIB. Asimismo, dicho grado de apertura debe coincidir con el peso de la economía nacional en la economía mundial. Del cuadro 5, que presenta la relación del comercio nacional en el comercio mundial, llaman la atención los siguientes hechos.

La pérdida de peso de EE.UU. como “motor de la economía mundial”, ya que de representar poco más de un tercio del total mundial en 1948, ha caído a apenas 22% en 2009. Un hecho a destacar es que durante el periodo de la llamada nueva economía (década de 1990) en efecto EE.UU. logró recuperar un poco de su presencia en el comercio mundial, pero no mantener el paso, y ha vuelto a caer en la tendencia decreciente. Por supuesto que en el total mundial, la porción del comercio perdida por EE.UU. ha sido ganada por China, Japón y Alemania (solo que en este último caso se observa una reducción en las dos últimas décadas).

Revisando el comportamiento de los BRICSM, lo que se observa en cuanto a su participación en el total del comercio global es que mientras Brasil redujo el peso que tenía al final de la década de 1940, ha permanecido estancado durante 50 años en un porcentaje del 2% del total mundial.

Por su parte, Rusia (Comunidad de Estados Independientes) ha logrado aumentar su participación después de la desaparición de la URSS, hasta representar un 6% del total en el año 2009.

India, luego de una fuerte reducción en las primeras décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, ha logrado aumentar (aunque sigue siendo marginal) su peso en el comercio mundial.

México, luego de la firma del TLCAN, se mantiene estancado en alrededor del 4% del total mundial, a pesar del peso creciente de la industria maquiladora y del comercio intraindustrial que deberían, teóricamente, estar impulsando a la economía mexicana a tener un peso mayor en el contexto mundial.

La estrategia de México ante la crisis mundial

Uno de los problemas de la actual recuperación económica, y que afecta directamente a la economía mexicana, es la elevada deuda de EE.UU. ¿Qué hará el gobierno estadounidense para dar una imagen de estabilidad y manejo adecuado de su déficit fiscal y de cuenta corriente?, ¿qué medidas implementará, en el marco de las elecciones presidenciales, para reducir los enormes montos de endeudamiento, que ya eran elevados y que se incrementaron al calor de la política anticrisis aplicada por la administración del Presidente Obama?

Sin embargo, quizá el mayor problema sea el de armonizar la política económica aplicada en EE.UU. con la del G20, incluido México, y con el resto de países, con miras a no exacerbar las presiones proteccionistas ya presentes. Difícilmente ello se conseguirá con una política de consolidación fiscal como la que se ha propuesto en Estados Unidos. En relación con lo anterior, en particular, me interesa revisar las dificultades, límites y escenarios de la articulación formal de las políticas macroeconómicas de México y Estados Unidos.

En términos geográficos, hasta ahora la crisis ha tenido tres ubicaciones principales: comenzó en Estados Unidos (2007), siguió en Europa (2009) y se extendió al Norte de África (2010); en tanto Asia y América Latina parecen recuperarse más rápidamente de la crisis. Para el segundo semestre del 2011, luego de una recuperación leve, el escenario de la crisis sistémica ha vuelto a aparecer a partir de la caída en la producción y los graves problemas de la deuda en EE.UU. y muchos países miembros de la UE.

Llama la atención que para diversos analistas lo que está ocurriendo actualmente en Europa, en particular en España, se asemeja mucho a la experiencia ocurrida al inicio de la década del ochenta en América Latina, frente a la cual la solución fue el ajuste estructural. El argumento esgrimido

por quienes están promoviendo este ajuste en Europa es que la experiencia latinoamericana, aunque dolorosa, ha mostrado sus beneficios a largo plazo: la crisis mundial no ha tenido un impacto tan grave en la región, en buena medida gracias (supuestamente) a las políticas impuestas en el contexto del llamado "Consenso de Washington".

El hecho de que la crisis se localice básicamente en EE.UU. y la UE, abre la posibilidad de que sea justamente en esas regiones (aunque no necesariamente) donde surjan las nuevas propuestas de organización del Estado, del trabajo y de la educación. Ya hemos visto algunos esbozos en este sentido.

Sin embargo, al tratarse de una crisis de alcance sistémico, también se abre la posibilidad de que en los planos de las relaciones sociales y en el pensamiento alternativo sean otras las regiones que concentren las novedades, como América Latina; otro tanto puede ocurrir en zonas "atrasadas" de África y Asia. Los movimientos y las propuestas alternativas que han venido proliferando desde antes del estallido de la crisis en estas regiones, deben ser escuchadas con mucha atención, pues probablemente contengan los elementos de la nueva configuración sistémica.

México en la nueva arquitectura global

Los llamados desequilibrios globales se están expresando con particular fuerza en el ámbito de los flujos internacionales de capital, y parece configurarse una nueva arquitectura que apunta a la consolidación de las naciones del Norte como zonas receptoras, que registran entradas netas desde hace ya algunos años, en particular en el caso de EE.UU. y algunos países europeos; en tanto las economías del sur registran salidas netas en el mismo periodo, en particular la República Popular China.

Según las cifras más recientes entregadas tanto por el FMI como por el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), lo que ya venía ocurriendo antes del estallido de la crisis era la consolidación de Estados Unidos como receptor mundial de flujos de capital, en tanto China, Japón, México y Alemania emergían como los proveedores del capital. Lo relativamente novedoso es que a Estados Unidos se ha sumado la Unión Europea.

Desde una perspectiva tradicional, lo anterior se analiza desde el enfoque del equilibrio general, a partir del cual estos cambios son entendidos como desequilibrios globales a ser corregidos mediante la implantación de adecuadas políticas macroeconómicas e incluso en forma ordenada por medio de agrupaciones como el llamado G20, o con efectos sistémicos como el "5S" (los 5 sistémicos que impactan con sus políticas macroeconómicas al funcionamiento de la economía mundial).

En una perspectiva distinta, se puede analizar el papel de México en el caos mundial y la búsqueda de nuevos espacios de organización económica y social a escala planetaria. En este sentido, se propone retomar la idea de la llamada “nueva arquitectura” en varias dimensiones.

A partir del leve crecimiento económico registrado a escala mundial después del 2010; con la recaída ocurrida en la economía estadounidense en 2011, y la continuada elevación de las tasas de desempleo en prácticamente todos los países del orbe, surge la pregunta sobre si este funcionamiento expresa solo una situación coyuntural debida a la crisis sistémica o, por el contrario, está comenzando a manifestarse una situación nueva donde la condición de los trabajadores habría de empeorar durante los próximos años.

Desde hace ya varias décadas, la discusión sobre el concepto “desarrollo” ha estado presente en diversos ámbitos de la ciencia y la práctica de comunidades en muchos lugares del planeta (Rivera, 2010). En este documento abordamos la problemática desde la perspectiva de la economía mundial.

Para organismos como la OCDE, las expresiones más relevantes de la crisis son: la reforma del sector financiero global; los elevados niveles de desempleo; la ausencia de crecimiento económico; la volatilidad persistente de los mercados internacionales; las amenazas de medidas proteccionistas tanto en los mercados de bienes como de servicios y de capitales; y los crecientes flujos migratorios, que configuran un escenario crítico para el desarrollo económico y social a escala planetaria.

A lo anterior habría que agregar lo que está ocurriendo en la economía china y en particular en su lógica energética. Pues si bien en variadas ocasiones los representantes del gobierno chino han argumentado que no hay problema con un crecimiento elevado del PIB, ya que su funcionamiento se apoya en la llamada “economía circular”⁶ (esto es en el reciclamiento y la sustentabilidad) no está claro que ello sea suficiente para cambiar la lógica destructiva de la sociedad de consumo.

Desde mi perspectiva, estas son expresiones de la crisis sistémica y de la lucha por definir un nuevo patrón de desarrollo del capitalismo. Las dimensiones involucradas son: el aparato productivo (desempleo), la base monetario-financiera, las bases del crecimiento económico (endógeno), el papel del Estado en la economía y la definición nacional de los salarios.

⁶ Ver: <<http://www.iccc.es/2007/10/economia-circular-i/>>

La relación con los vecinos del norte y la búsqueda por recentrar el mundo en EE.UU.

Aunque no se registra un proceso abierto de proteccionismo, similar a lo ocurrido a propósito de la Gran Depresión de 1930, sí tenemos el surgimiento de políticas de promoción del mercado interno, diferenciadas según el tipo de país y su situación financiera en la crisis mundial; y enfoques como el llamado “crecimiento endógeno” que buscan propiciar condiciones nacionales para salir de la crisis.

Los EE.UU. encabezan esta línea estratégica de desarrollo desde la administración del presidente Barack Obama. La propuesta estadounidense puede resumirse en la idea de volver al crecimiento económico como expresión del desarrollo, pero con una redefinición del mismo, no tanto en el sentido de la sustentabilidad, o de la vida buena, sino de ampliar las bases del crecimiento.

Según las estimaciones de la OCDE, al inicio del año 2011 la economía mundial había entrado en una fase de recuperación sostenida (en términos de crecimiento del PIB) aunque desigual entre grupos de países. Sin embargo, el FMI y el Banco Mundial han señalado en el segundo semestre del año, que la situación ha vuelto a deteriorarse, con énfasis en la recaída de la producción en Estados Unidos y la Unión Europea.

Hoy la tarea prioritaria, según la OCDE y el propio FMI, es aplicar estrategias de crecimiento económico diferenciadas, con promoción de cambios estructurales tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, para evitar sobrecalentamientos en el Sur y presiones inflacionarias por el exceso de demanda en dichos países.

Por mi parte, considero que la economía estadounidense se “cerró” en el año 2009 en términos de los flujos de capital. En efecto, del IV trimestre de 2008 al III trimestre del 2009, EE.UU. dejó de enviar capitales al resto del mundo, y no solo eso, sino que regresó grandes volúmenes de capital a su territorio, según muestran las cifras de salidas de capital registradas en su balanza de pagos. A lo anterior se agregó el hecho de que durante un semestre (de octubre de 2008 a marzo de 2009) no ingresaron capitales a EE.UU. e incluso salieron capitales que previamente habían ingresado.

Desde la perspectiva de la economía mundial sabemos que esto no es así, o al menos no lo es de forma permanente o deliberada por el gobierno en turno, ya que todas las economías están insertas en la economía mundial capitalista y lo que cambia es su forma de inserción.

¿Cuál es el significado de este cierre pasajero de la economía de EE.UU.?

Por categorías, las entradas de capital que se cayeron fueron principal-

mente los pasivos reportados por los bancos de EE.UU. y los corredores de valores y, en segundo lugar, los valores estadounidenses distintos a los bonos del Tesoro. Mientras, siguieron creciendo los Bonos del Tesoro y la IED extranjera en este país. Por socios, los que salieron huyendo fueron el Reino Unido, la Unión Europea y Canadá, en tanto se quedaron China, los países de la OPEP y Japón.

El cuestionamiento clave en este punto es si con este funcionamiento se puede suponer con cierta seguridad que el mundo volverá a tener a EE.UU. como líder mundial, motor del crecimiento económico y modelo de desarrollo. Todo parece indicar que no y que las presencias china y asiática serán centrales en la recomposición del sistema mundial. Ello ha sido considerado así por varios gobiernos del mundo, que ya están redefiniendo sus estrategias de cara a este nuevo escenario; tal es el caso de la nueva presidenta de Brasil.

Por una nueva forma de inserción de México en el sistema mundial

A partir del diagnóstico presentado hasta este punto, queremos establecer la problemática del diseño de una nueva estrategia de desarrollo para México en el contexto de la crisis mundial.

En primer lugar, tenemos el asunto de la medición del desarrollo, ya que a las muchas propuestas alternativas que han venido surgiendo en los últimos años⁷, se presta oídos sordos y se intenta regresar al viejo tema de cómo fomentar el crecimiento del PIB y del PIB per cápita.

Cualquier alternativa estratégica de desarrollo nacional que no contemple el escenario mundial estará fuertemente limitada, en algunos casos en grado extremo, en sus posibilidades de concreción. De aquí la imperiosa necesidad de plantear una forma de inserción en la economía mundial que parta de un diagnóstico lo más certero posible de la situación global y las relaciones económicas internacionales.

En este trabajo se define la inserción en varias dimensiones. Desde la nación mexicana a partir de su política exterior y su participación en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo; y desde su integración en los flujos mundiales de comercio, inversiones y créditos.

Algunas cuestiones a tener presentes en la estrategia de inserción alternativa son las siguientes: integrarse en la red mundial contra la violencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada. Proponer un sistema monetario acorde con las nuevas condiciones de funcionamiento sistémico, así como

⁷ Ver, por ejemplo, el sitio de la Alianza Latinoamericana de Estudios Críticos sobre el Desarrollo: <http://www.otrodesarrollo.com/>

la regulación de los flujos transnacionales de capital, comenzando por los grupos de poder internos.

¿Cómo enfrentar el problema del narcotráfico en la relación con EE.UU. y Colombia? Considero que debe hacerse a partir de iniciativas de desarrollo transfronterizo con Centroamérica.

¿Por qué razones la grave crisis del 2009 en México no se expresó en una crisis financiera? Una posible respuesta apunta a que la banca transnacional está ubicada dentro del país, y ello forma parte de nuestro diagnóstico y de lo que debemos tener presente a la hora de plantear una nueva estrategia de desarrollo.

Según la OCDE, México “escapó de las crisis fiscal o financiera experimentadas en otros países, gracias a la mejor estrategia de política macroeconómica, junto con una prudente regulación y supervisión del sistema financiero” (OCDE, 2011). Sin embargo, y dada la continuidad de la crisis al final del 2011, más bien consideramos que la búsqueda para salir de la crisis recién ha comenzado.

Referencias

- BANCO MUNDIAL (BM) (2011). *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial [En línea] disponible en <http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH_WDR2011_Overview.pdf> 18 de julio de 2011.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) (2011). Global imbalances and the financial crisis: Link or no link?, Claudio Borio y Piti Disyatat. *BIS Working Papers*, 346 [En línea] disponible en <<http://www.bis.org/publ/work346.pdf>> 23 de julio de 2011.
- CLARKSON, S. Y MILDENBERG, M. (2011). *Dependent America?: How Canada and Mexico construct U.S. power*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL COMERCIO Y DESARROLLO (2011). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, 2011. New York y Ginebra: UNCTAD [En línea] disponible en <http://www.unctad.org/sp/docs/tdr2011overview_embargo_sp.pdf> Ginebra 12 de septiembre de 2011.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO) (2010). *World of work report 2010: From one crisis to the next*. Washington, DC: ILO. [En línea] disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_145078.pdf> 23 de septiembre de 2010.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO) (2011). Equality at work: The continuing challenge. Report of the Director-general, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on fundamental principles and rights at Work.

- International Labour Conference, 100th Session, Report I (B).
Washington, DC: ILO [En línea] disponible en <http://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154779.pdf> 12 de agosto de 2011.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2011). *Consolidated spillover report: Implications from the analysis of the systemic* – 5. Washington, DC: FMI [En línea] disponible en <<http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4584>> 11 de julio de 2011.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2011). *World economic outlook, Slowing growth, rising risks*. Washington, DC: FMI [En línea] disponible en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/text.pdf>> 1 de octubre de 2011.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2011). *International migration outlook*, SOPEMI [En línea] disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/5/48342373.pdf>> 1 de octubre de 2011.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2011). *OECD. Economic surveys: Mexico. overview* [En línea] disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/58/47875549.pdf>> 7 de julio de 2011.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2011). *OECD economic outlook* [En línea] disponible en <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4211011e.pdf?expires=1308951310&id=id&accname=ocid47015312&checksum=8377AA6FA3EBC6BBBC939E81C896470B>> 7 de julio de 2011.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2011). *Government at a Glance 2011* [En línea] disponible en <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4211011e.pdf?expires=1308951310&id=id&accname=ocid47015312&checksum=8377AA6FA3EBC6BBBC939E81C896470B>> 10 de agosto de 2011.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2011). *Strong performers and successful reformers in education. Lessons from PISA for the United States* [En línea] disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/50/46623978.pdf>> 10 de agosto de 2011.

La coyuntura minero-energética en Colombia y la distribución de la renta petrolera

Carlos Álvarez Higueta*

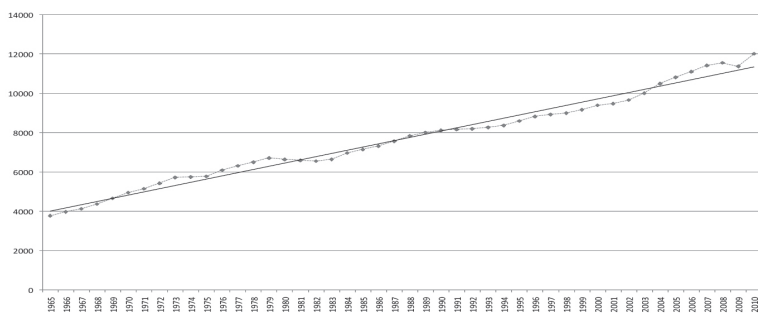
Introducción

En la perspectiva de realizar una reflexión sobre la situación minero energética en Colombia (que ha cobrado particular relevancia con un crecimiento importante en el PIB nacional del orden del 37% en los últimos 15 años) y efectuar una propuesta de modificación del esquema contractual colombiano, en principio en el petróleo (pero que se debe generalizar a los minerales de alto valor en el mercado mundial) presentaremos, a continuación, cifras resumidas que sintetizan el dinámico crecimiento del entorno energético mundial y, en particular, de la economía del carbón en Colombia.

La coyuntura mundial minero energética

La coyuntura minero-energética colombiana no está por fuera del escenario mundial, de hecho, se puede afirmar que es este último el que la define. De manera general, el proceso de gasto del inventario de minerales y energía no tiene control en el mundo. Basta con revisar solo el gasto de energía primaria en el planeta en los últimos 45 años en el gráfico 1.

Grafico N° 1
Consumo mundial de energía primaria



Fuente: British Petroleum (2011).

* Profesor Honorario, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

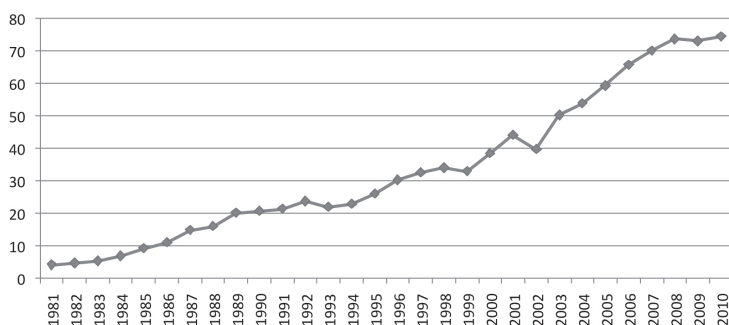
La tendencia creciente al largo plazo es clara, como nos lo sugiere el coeficiente de correlación R^2 de la función lineal de crecimiento, que se deduce de la serie de 45 años. En minerales, la tendencia de incremento en el consumo es similar.

A partir de esto, se puede inferir una conclusión general: la economía minero-energética no es sostenible en términos materiales, pues estamos enfrentando un inventario finito. Quizá el asunto es más grave por el gasto desaforado de energía, pero en general el inventario de materiales del globo terráqueo es finito y el mecanismo de presunto control por los precios de “mercado” no parece tener el funcionamiento optimizante que se le asigna por la doctrina neoclásica.

Ahora, el inventario de energía es mayor en el carbón que en el petróleo. A la tasa de consumo actual, las casi 860 mil millones de toneladas de carbón, identificadas por British Petroleum (BP) (equivalentes a unos 630 mil millones de barriles de petróleo) durarían unos 118 años; en cambio el petróleo, los casi 1,38 mil millones de barriles equivalentes estimados (mal o bien estimados por BP), solo durarían unos 46 años a la tasa de consumo actual. En otras palabras hay, en términos absolutos, 4,6 veces más energía en la forma de carbón que petróleo, lo que explica la fuerte presión sobre el uso de este energético, que en el caso de Colombia es brutal, como explicaremos más adelante. Por esa razón, y por la presión general contra los materiales energéticos, la explotación de carbón toma un auge notable en los últimos años.

Para Colombia la aventura carbonera en gran escala empezó hace más de 20 años. Los datos entregados por la British Petroleum muestran que la tendencia creciente de la extracción se dispara en la década del ochenta hasta el punto de convertir a este país en el cuarto exportador mundial detrás de Australia, Indonesia y Rusia.

Gráfico N°2
Producción de carbón en Colombia
1981-2010



Fuente: British Petroleum (2011).

Las estimaciones del Ministerio de Minas sugieren un aumento de las exportaciones carboníferas de manera importante y en otros renglones de la producción minera que están en crecimiento, por ejemplo, el oro. Grosso modo, la participación de la minería en el PIB colombiano es para 1995 de 3,8%; seguida de 6,2% para el año 2000 y 6,21% y 5,33% para 2005 y 2009, respectivamente¹.

A pesar de que la producción de carbón aumentara significativamente, tal como se ha indicado, la participación minera en el PIB se mantendría cercana al 5,5 %; ya que en la década pasada esta aumentó mucho, mientras que en esta década se ha mantenido en el mismo nivel.

La economía petrolera colombiana también crece, básicamente por la incorporación de zonas ya exploradas y conocidas como Campo Rubiales en el departamento del Meta, cuya producción de crudos pesados supera hoy los 200 mil b/d. Esta explotación se hace rentable gracias a los conocidos incrementos en el precio, cuyo nivel superará, según todas las estimaciones disponibles, los US\$80/b en el mediano plazo.

En fin, la minería colombiana, en general, aporta alrededor del 40% de las exportaciones nacionales, lo cual significa que en el modelo de crecimiento hacia afuera, el peso minero ya es indiscutible. Sin embargo, esto puede ser una desventaja muy grande, pues siendo un sector con una alta composición orgánica de capital, el apoyo al crecimiento del mercado interno es muy débil. De hecho, la gran minería de exportación de carbón

¹ Consultar: Ministerio de Minas y Energía, Anuario Estadístico Minero Colombiano.

(que superará las 75 millones de toneladas anuales) no genera más de 7 mil empleos, y superará seguramente los 5 mil millones de dólares anuales.

Ante esto, es necesario preguntarse ¿El aumento de la producción minera es sinónimo de bienestar o de gran desarrollo económico? Digamos que no es claro el asunto. En el terreno del bienestar social son conocidos los indicadores de inequidad colombiana entre los más aterradores del planeta con un coeficiente de Gini² superior a 0,55 en cuanto a ingresos y por sobre 0,84 para la propiedad agrícola, según cálculos de Mariano Arango. En la concentración del ingreso en el planeta, Colombia ocupa el deshonroso tercer puesto tras Haití y Angola. En el terreno del crecimiento económico, si un sector genera un 5 o 6% del PIB, su papel como “locomotora”³ en el impulso del desarrollo nacional no parece muy relevante frente a la agricultura, que genera aproximadamente el 14%, a la industria manufacturera, que alcanza el 13% o la misma construcción, con el 3%.

¿Qué otro elemento se debe considerar para completar el panorama? El entorno económico global, y el energético en particular, están altamente influidos por el mundo de las finanzas.

La inestabilidad financiera mundial

Hoy por hoy la crisis financiera amenaza con generar otra gran crisis general. Las *commodities* han sido una playa de refugio a la economía mundial: el petróleo, el oro, el trigo y otros bienes estandarizados han dado cierto respiro a la inversión, pero no parece que solucionen los problemas. Si se mira el desarrollo de la cotización del oro y el petróleo (ver gráficos 3 y 4) se puede observar su enorme volatilidad.

En definitiva, los precios (altos incluso en un período de 5 años, por ejemplo), no indican que la mera especulación bursátil sea el futuro de la inversión del capitalismo. El capital debe producir plusvalía y la extracción de recursos no puede ser la excepción.

Tal como muestra el gráfico 3, el precio de petróleo sigue una tendencia creciente durante los últimos 15 años. Este elemento contribuye a afirmar que es el aumento del consumo de energía y el cuadro global de la economía de los recursos, el que empuja el crecimiento de los precios de la energía, no la crisis financiera.

² Recordemos que el coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1.

³ Se hace referencia a la estrategia del presidente Santos que coloca a la minería como una gran fuerza “locomotora”, que jalonaría el desarrollo económico y social en Colombia.

El agotamiento de las energías fósiles y la distribución de las rentas

La tendencia al agotamiento de las reservas de los materiales energéticos⁴, debe sugerirnos algo sobre la formación de los precios y para el diseño de una política energética.

Se puede afirmar, siguiendo la reflexión de la economía clásica y marxista (Álvarez, 2000), que el precio de los bienes energéticos, claramente no productibles, se rige por un caso particular de la ley del valor. El costo de producción se define por el tiempo (y costo) de extracción de la última unidad de energía que el mercado necesite y, además, por la fortaleza de la propiedad territorial, que puede imponer rentas absolutas. Dado que los primeros yacimientos (más superficiales, más próximos a las zonas de consumo) fueron los menos exigentes en trabajo, en la actualidad se recurre a yacimientos más alejados, de peor calidad (en general) y con propietarios que imponen fuertes restricciones al acceso. El precio regulador de mercado aumenta y los dueños de los mejores yacimientos, según el tipo de escasez, van a cobrar una renta incluso absoluta y no solo diferencial⁵.

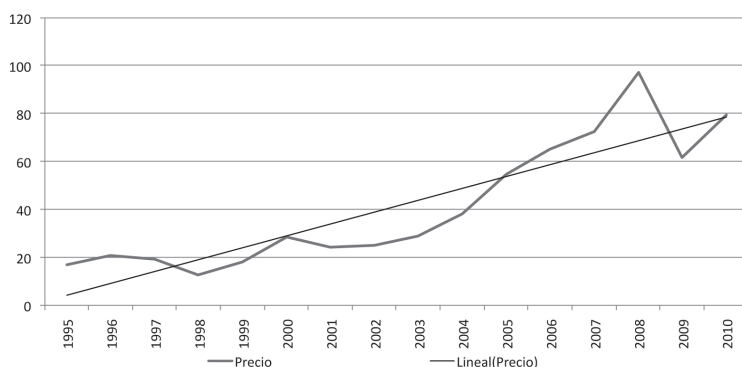
Es apenas lógico que la captura de las rentas energéticas dependa de la correlación de fuerzas en la arena energética mundial entre los propietarios de los recursos: los Estados (terratenientes en el sentido clásico) y los empresarios, que hacen su beneficio por medio del proceso capitalista de producción, es decir, su excedente proviene de la extracción de la plusvalía creada. Tal relación está hoy signada tanto por la alta concentración de la propiedad de la energía planetaria como por la avidez de consumo del "mercado". El incremento en los precios de la última década, sin duda, ha estado manejado por la transformación en dicho nexo. Ahora, relacionado con el mejoramiento de la correlación a favor de los propietarios, se está transformando la tendencia a una diferente distribución del excedente⁶.

⁴ Vamos a suponer agotada la discusión sobre el "pico petrolero". Es claro que los materiales energéticos son finitos y agotables. Supongamos que la fecha de la fase de los rendimientos decrecientes no está muy próxima, pero el caso de consenso es que en un cierto momento la declinación de la producción del petróleo convencional se presentará.

⁵ Como gran noticia de prensa, ya se sabe que Australia aumentó de manera significativa su participación en las rentas de sus yacimientos de carbón. Bloomberg el 10 de noviembre de 2008 tituló "Australia's New South Wales to Raise Coal Royalties"; "Royalties on coal produced from surface mines will increase to 8,2 percent on Jan. 1, from 7 percent, the government said in a minibudget released today. Levies on coal produced underground will rise to 7,2 percent from 6 percent, and from "deep underground" to 6,2 percent to 5 percent, it said".

⁶ Carlos Álvarez había diseñado un simulador de contratos en el cual se vislumbran las consecuencias de modificaciones en las variables básicas que definen la captura de la renta (Álvarez, 2000). Hoy, el Banco Mundial difunde ampliamente sus investigaciones sobre el tema. Ver más adelante.

Gráfico N° 3
Precio del petróleo
1995-2010 y tendencia



Fuente: British Petroleum (2011).

La coyuntura colombiana

A propósito de la coyuntura política colombiana (que es el gran marco para mirar la economía), quiero advertir que es notable la caída del uribismo, hecho que ha generado un clima político un tanto extraño. El Partido Liberal y el Partido Verde han entrado al gobierno de Santos y se observa una cierta transformación en el régimen político. La facción terrateniente, próxima al paramilitarismo y al narcotráfico pierde terreno; la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras busca incentivar el regreso de los pequeños y medianos propietarios al campo a través de la devolución de las tierras usurpadas descaradamente con la ayuda o tolerancia del Gobierno. De este modo, se estima que más de 300 mil familias fueron despojadas de más de 1 millón ha., en una verdadera contrarreforma agraria dirigida por el paramilitarismo y el narcotráfico, proceso que promovió aún más la concentración de la tierra (el índice Gini de la propiedad territorial supera el 0,80). Por otra parte, las manifestaciones públicas vuelven a la calle: por un lado, el movimiento obrero petrolero ha retomado un aire perdido en el uribismo, y por otro, el movimiento estudiantil acaba de derrotar en la calle una reforma en el sistema educativo. Incluso se habla de posibilidades negociadas para la paz tras la muerte de Alfonso Cano, Jefe de las FARC.

El triunfo electoral de un ex guerrillero, Gustavo Petro, por la alcaldía de Bogotá crea un espacio político claro para la izquierda democrática. Inclu-

sive el triunfo del voto en blanco en una ciudad intermedia (Bello) y en una población pequeña (Magangué), y la derrota de una empresaria de apuestas ligada a la gran criminalidad, muestran que la lucha democrática da frutos a favor de los movimientos alternativos y populares. Algo impensable a un año de haber salido Álvaro Uribe del Palacio de Nariño.

Mencionemos, a continuación, algunos de los elementos relevantes de la coyuntura económica colombiana para enmarcar la propuesta de modificación en la contratación petrolera.

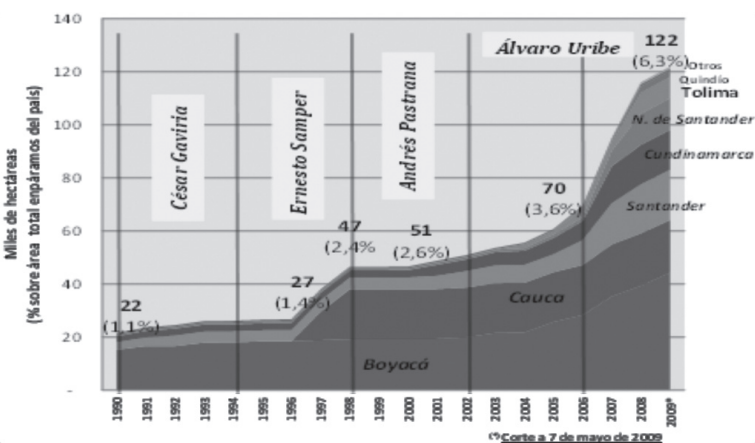
Existe un auge minero (carbón y oro) y petrolero, que realmente no representa un cambio significativo en el PIB nacional, pero si ha implicado ingresos importantes de divisas, un agregado de unos 24,5 billones decimales de pesos en el PIB, y tensiones sociales importantes. Digamos también que el manejo ambiental de la minería en Colombia deja mucho que desear, pues el incumplimiento de la normatividad ha sido tan evidente que hasta la entrega de títulos en páramos por el uribismo ha provocado un escándalo nacional.

Guillermo Rudas (2010) hace una síntesis gráfica de la gestión de los páramos en el período del presidente Uribe, quien otorgó más permisos mineros que los tres gobiernos que le antecedieron. De acuerdo a esta información, quedan reflejados los intereses que él representaba en el terreno ambiental.

Por su parte, el Gobierno de Juan Manuel Santos elabora importantes proyecciones de las exportaciones petroleras, que estimo son exageradas⁷.

⁷ El trabajo "Regla fiscal para Colombia" del Comité Técnico Institucional (2010), se aventura a estimar que en 2021 Colombia exportaría 1 millón 270 mil barriles diarios de petróleo y derivados partiendo de 0,47 mbd en 2010, es decir, se triplicaría la producción actual. No hay un solo gran descubrimiento en Colombia en los últimos años que pueda siquiera duplicar la producción actual. Incluso, llegar la producción colombiana a 1mbd (hoy no se producen 0,8 mbd) no es fácil. Los incrementos actuales están basados en el aumento de la extracción de crudos pesados del área de Rubiales en el departamento del Meta (menos de 0,2 mbd). Los geólogos no se atreven a decir que esa área produciría siquiera 0,3 mbd. La otra gran área de crudos pesados la del Magdalena Medio, está bastante estudiada y tiene campos en producción, pero su optimización no parece ser la fuente de extracción de los volúmenes que desean los economistas de Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico N° 4
Títulos mineros en páramos



Fuente: Rudas (2011).

¿Quién se beneficia del auge minero energético?

En este apartado, presentaremos un ejercicio de simulación de contratos petroleros basado en uno elaborado por el Banco Mundial (consignado en Tordo, 2007). Para esto, se considerará información conocida en el desarrollo de un proyecto ordinario de contrato de asociación colombiano: el contrato Texas Nare Cocorná (de unos 97 millones de barriles recuperables), que es un campo mediano de crudos pesados. Se estima que: (a) presenta altos costos de producción y transporte de US\$9/b; (b) a partir de datos históricos, se reconoce que en este campo se efectuó una inversión total para el proyecto cercana a 170 millones de dólares, con las condiciones generales de distribución del excedente, con un factor de distribución del 50%, impuestos corporativos del 35% e impuesto a las remesas del 7%.

En este ejercicio, asumiremos un cambio en la variable precio desde US\$20/b a US\$60/b y analizaremos lo que sucede con la distribución de las rentas entre los agentes participantes, entre ellos: la multinacional; el gobierno como preceptor de impuestos, regalías y beneficios de Ecopetrol (tal como ocurría cuando era pública en un 100%). Para el cálculo de la captura local de la renta, estimaremos que Ecopetrol hace parte de los agentes o instituciones que retienen nacionalmente la renta⁸. En términos

⁸ Más adelante, en el ejercicio, Guillermo Rudas (2011) borrará esta distinción y agregará todas las empresas petroleras. Ya en este caso la captura gubernamental del excedente será radicalmente diferente a las estimadas en nuestras simulaciones.

estrictos, Ecopetrol hoy es una empresa de régimen privado, en la cual el Estado colombiano domina el 90% de su composición accionaria. Supondremos que Ecopetrol es un agente nacional, para llegar al concepto de captura nacional de las rentas, sin distinguir entre absolutas y diferenciales. En el primer caso, se asume un precio de US\$20/b en el momento inicial de la empresa (en 1995). Los resultados de este proyecto de alto costo se exponen en el cuadro 2A.

Cuadro N° 2A
Distribución y captura de la renta petrolera en Colombia:
Un contrato de asociación. Supone precio US\$20/b

	Rentas (US\$ mns)	% de Distribución	Captura local
Ingresos multinacional	170,83	19,99	
Ingresos Ecopetrol	183,71	21,5	
Impuestos	211,08	24,7	
Regalías	288,97	33,81	80,01
Total rentas del proyecto	854,58	1	
TIR multinacional	25,61%		

Fuente: Cálculos propios.

Si, como en efecto ha pasado, el precio se aumenta a US\$60/b, la nueva situación en la captura de la renta es la que se muestra en el cuadro 2B.

Cuadro N° 2B
Distribución y captura de la renta petrolera en Colombia:
Un contrato de asociación. Supone precio US\$60/b

	Rentas (US\$ mns)	% de Distribución	Captura local
Ingresos multinacional	1.102,46	24,42	
Ingresos Ecopetrol	1.185,46	26,26	
Impuestos	1.360,01	30,12	
Regalías	866,9	19,2	75,58
Total rentas del proyecto		4.514,82	
TIR multinacional		131,3	

Fuente: Cálculos propios.

Es evidente que los beneficios del aumento de precios sobre un recurso que es propiedad de la sociedad colombiana, no recaen sobre ella. En el cuadro 2C, es posible observar que la captura de la renta por elementos exógenos, sin provenir del mejoramiento de la capacidad empresarial u otros aportes de la multinacional, se mejoraría en un 25%. En cambio, la captura nacional caería en un 6,5%. La Tasa Interna de Rentabilidad del socio multinacional se aumentaría en ¡más de un 500%! En consecuencia, queda claro que el sistema de contratación colombiano beneficia considerablemente a las multinacionales.

¿Qué pasa si el sistema de contratación genera un aumento de impuestos proporcional al de precios? Si el contrato asume un incremento de precios del 300%, entonces los impuestos crecerán un 100%. Considerando lo anterior, revisemos lo que sucede con la captura de la renta y la rentabilidad del negocio.

Cuadro N° 2 C
Distribución y captura de la renta petrolera en Colombia.
Propuesta

	Rentas (U\$ mns)	% de Distribución	Captura local
Ingresos multinacional	508,65	11,27	
Ingresos Ecopetrol	546,96	12,11	
Impuestos	2.592,32	57,42	
Regalías	866,9	19,2	88,73
Total rentas del proyecto	4.514,82	1	
TIR multinacional	66,88%		

Fuente: Cálculos propios.

En este escenario, para la multinacional, la rentabilidad del proyecto y la renta se multiplicarían por 2,6% y 2,99%, respectivamente. La captura local de la renta se mejoraría un 10% y la renta o ingreso total, se multiplicaría casi por 6%. Se podría sugerir otro tipo de modificación en un examen más complejo, pero esta simulación es adecuada para realizar el análisis de una situación hipotética.

Si tomamos los datos agregados de manera general para la minería y otros elementos de la legislación para “atraer” la inversión privada, los resultados no parecen ser los mejores, pues es claro que hay tipos diferentes de negocios privados. Es distinta una cadena de supermercados a un contrato de asociación petrolero, o una inversión en minería del carbón o del oro.

Guillermo Rudas (2011) hace un cálculo importante para destacar las

características de los vericuetos tributarios que generan beneficios absurdos en el sector de los recursos minerales (carbón, petróleo y resto de la minería). Con este ejercicio, se desafía la emoción que se manifiesta en los círculos de economistas afectos a la “locomotora” de la minería, la cual llevaría “prosperidad para todos”, como reza el plan de desarrollo del presidente Santos. Los resultados tributarios sobre la minería pueden observarse el siguiente cuadro.

Cuadro N°3
Tributación minera en Colombia, 2007 y 2009

(billones decimales de pesos corrientes)	Total Minería	
	2007	2009
Renta líquida (utilidades antes de impuestos)(*)	16,73	21,88
Regalías mineras (directas + indirectas)	5,96	6,53
Regalías sobre renta líquida (%)	36%	30%
Impuesto a la renta pagado por minería	4,82	3,71
Impuesto a la renta sobre utilidad (%)	29%	17%
Tarifa nominal impuesto a la renta(**)	34%	33%
Total a pagar impuesto nominal (sin exenciones)	5,69	7,22
Exenciones al impuesto a la renta (***)	0,87	3,51
Exenciones sobre impuesto a pagar (nominal)	15%	49%

Fuente: Cálculos propios a partir de información obtenida en Rudas (2011: 56).

Es claro que las exenciones tributarias del ex presidente Uribe beneficiaron más al socio multinacional, en un segmento de la economía mundial donde la competencia no es propiamente lo normal.

Si avanzamos sobre este ejercicio, podemos observar otras conclusiones posibles para toda la minería, mostradas en el cuadro 4.

Cuadro N° 4
Colombia captura de las rentas minero-energéticas
(col\$bns)

	Petróleo y Gas		Carbón		Resto Minería		Total Minería	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Impuesto pagado efectivo	3,42	2,95	0,28	0,53	1,12	0,23	4,82	3,71
Tasa efectiva de tributación	29,56%	19,41%	13,08%	19,56%	37,09%	5,79%	28,81%	16,96%
Captura de la renta por los privados	70,44%	80,59%	86,92%	80,44%	62,91%	94,21%	71,19%	83,04%

Fuente: Cálculos propios a partir de información obtenida en Rudas (2011).

La gran minería, que no es propiamente el canto a la sostenibilidad ambiental y social, paga cada vez menos de los excedentes provenientes de la pérdida irrevocable de los recursos naturales nacionales. Sus deducciones son mayores incluso que el aumento en el PIB, en el salario mínimo, etc.

Comparemos con otros datos latinoamericanos, por ejemplo el cobre de Chile y Perú (Campodónico, 2008). Las empresas privadas lograron capturar, para el período 1999-2006, el 74% del excedente chileno, menos que toda la actividad extractiva colombiana. En Perú el cobre en el mismo período, en promedio, tiene la misma cifra: el 74%. Es decir, las sociedades chilena y peruana tienen una mejor correlación de fuerzas que la colombiana, que se ve afectada por las medidas impulsadas por el ex presidente Álvaro Uribe a favor de la inversión extractiva.

Volviendo al caso colombiano, nos encontramos con una información macroeconómica, para toda la minería, cuyos resultados van reflejando una situación bien distinta a la supuesta discriminación frente a los privados o a una baja competitividad de la legislación colombiana en la minería y los hidrocarburos. Los procedimientos tributarios efectivos dejan solo en manos gubernamentales una parte modesta de las rentas energéticas y mineras. La presunta “prosperidad”, que nos promete el presidente Santos, no parece que se genere dejando en el país menos de una cuarta parte de la riqueza extraída del subsuelo, y sin retorno.

Es bastante evidente que, cuando llegamos al consolidado tributario de la industria petrolera, la mera simulación de un contrato es una pálida sombra sobre la captura del excedente de la renta petrolera por parte del dueño del recurso: la sociedad colombiana. Esta información es asombrosa comparada con los cálculos generales con base en la simulación individual de los contratos. Incluso, los antecedentes manejados internacionalmente sobre la distribución del excedente petrolero⁹, estiman algo parecido a lo inferido en el estudio de Rudas.

Conclusiones y recomendaciones

Se ha dicho, reiteradamente, que una política de gestión de los recursos naturales debe incorporar las dimensiones ambiental, económica y social (Álvarez, 2000); este planteamiento, adopta de manera general los postulados de la Declaración de Río (Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992). Lo anterior, ha sido considerado en la legislación colombiana.

⁹ Ver por ejemplo, el artículo citado atrás “Fiscal Systems for Hydrocarbons” donde se estima que la participación gubernamental en Colombia es del 20% (Tordo, 2007: 57), cifra diferente de nuestras simulaciones que otorgan una participación gubernamental, sin la empresa estatal de petróleos, del 42% en un contrato de alto costo y de tamaño medio. El Banco Mundial, en la estimación de 1996, está bastante próximo a la situación efectiva en cuanto a la captura gubernamental del excedente: alrededor del 20%.

En el terreno ambiental, el cumplimiento del Art. 84 de la Constitución colombiana¹⁰, relacionado con la gestión sostenible de los recursos, no parece ser respetado para el Establecimiento. Todo indica que no existe un programa de reemplazo del inventario de energías fósiles extraídas por renovables, por ejemplo.

Los beneficios sociales del manejo de los recursos naturales han sido burlados por la captura clientelista y corrupta de las regalías (una pequeña porción de las rentas energéticas y mineras) por parte del estamento político colombiano, el narcotráfico, el paramilitarismo y las guerrillas. La capacidad de control ciudadano sobre el uso de estos recursos es casi nula, por lo que se debe estudiar hoy, que se tiene en turno una reforma al sistema legal de manejo de las regalías, la participación de los sectores sociales ciudadanos sobre ellas.

En fin, la maximización económica de las rentas tampoco parece que esté al orden del día para los sectores dominantes colombianos. La propuesta que emerge de “La simulación de contratos petroleros”, sugiere el desarrollo de una propuesta de contratación flexible para los recursos, competitiva con la rentabilidad internacional de la contratación, y esta, a su vez, anclada en el nivel de precios.

Los cuadros 2A, B, C y 4 son una muestra de lo que se puede recuperar para los ciudadanos colombianos, manteniéndose una evidente situación competitiva en el mercado mundial de contratación de recursos minero-energéticos.

Referencias

- ÁLVAREZ, C. G. (2000). *Economía y política petrolera*. Medellín: Universidad Nacional.
- BRITISH PETROLEUM, (2011). *Statistical review of world energy* [En línea] disponible en <<http://www.bp.com>>
- CAMPODÓNICO, H. (2008). *Renta minera y petrolera en países seleccionados de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- COMITÉ TÉCNICO INSTITUCIONAL (2010). *Regla fiscal para Colombia*. Bogotá: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). *Política ambiental del presidente Uribe, 2002-2010, Niveles de prioridad y retos futuros*. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación [En línea] disponible en <www.cnp-colombia.org>

¹⁰ Dicho artículo plantea “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

CUMBRE DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1992, junio). *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA (Varios Años). *Anuario estadístico minero colombiano*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía [En línea] disponible en <<http://www.simco.gov.co/Portals/0/Otros>>

RUDAS, G. (2011). *Política ambiental del presidente Uribe 2002-2010*, Bogotá: Consejo Nacional de Planeación [En línea] disponible en <<http://www.cnp-colombia.org>>

TORDO, S. (2007). *Fiscal systems for hydrocarbons*. Washington: World Bank.